Öffentliches Beschaffungswesen und Konjunkturpolitik.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der wirtschaftswissenschaftlichen Doktorwürde

der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

der Universität Rostock

vorgelegt von

Elisabeth Hirsch

Diplomvolkswirt

aus Berlin

1930

Öffentliches Beschaffungswesen und Konjunkturpolitik.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der wirtschaftswissenschaftlichen Doktorwürde

der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

der Universität Rostock

vorgelegt von

Elisabeth Hirsch

Diplomvolkswirt

aus Berlin

1930

Referent: Professor Dr. Seraphim.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Die Anregung zu dieser Arbeit gab mir Herr Dr. Hauschild, Berlin, Bürodirektor des Vorläufigen Reichswirtschaftsrats, dem ich auch für die Verfügungstellung des Materials zu aufrichtigem Dank verpflichtet bin, ebenso wie Herrn Professor Dr. Seraphim, Rostock, der mich bei der Durchführung der Arbeit förderte.

Literaturverzeichnis.

Material des vorläufigen Reichswirtschaftsrates.

1. Gutachten des Arbeitsausschusses zur Beratung des Antrags Baltrusch u. a., betr. zweckmäßige Verteilung von Behördenaufträgen an die Wirtschaft.

2. Sitzungsprotokolle der Beratungen über den Antrag Baltrusch.

Wissenschaftliche Literatur.

Diehl u. Mombert: Ausgewählte Lesestücke, Wirtschaftskrisen.

Spiethoff: Krisen. H. d. St. 4. Aufl.

Müller-Armack: Konjunkturforschung und Konjunkturpolitik. H. d. St. 4. Aufl. Ergänzungsband. 5. Lief.

Cassel, Gustav: Theoretische Sozialökonomie. 3. Aufl. 1923.

Schumpeter, Josef: Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung.

Wagemann, Ernst: Konjunkturlehre. 1928.

Einführung in die Konjunkturlehre. 1929.

Deutsche und amerikanische Konjunkturforschung. Dtsch. Wirtschaftszeitung. 23. Jahrg. Heft 13.

Altschul, Eugen: Konjunkturtheorie und Konjunkturprognose in Magazin d. Wirtschaft. 1. Jahrg. Heft 18.

Konjunkturtheorie und Konjunkturstatistik. Arch. f. Sozialwissensch. u. Sozialpolitik. Bd. 55.

Die moderne Konjunkturforschung in ihrer Beziehung zur theoretischen Nationalökonomie. Erschienen in Beiträge zur Wirtschaftstheorie. Herausg. von Karl Diehl, II. Teil: Konjunkturforschung und Konjunkturtheorie.

Die Budgetierung in der Privatindustrie. Erschienen in: Wirtschaftskurve und Indexzahlen der Frankfurter Zeitung 1928. Heft 1.

Wolf, Julius: Konjunktur und Krise. Erschienen in Beiträge zur Wirtschaftstheorie. Herausg. von Karl Diehl, II. Teil: Konjunkturforschung und Konjunkturtheorie.

Hahn, Albert: Grundprinzipien der monetären Krisentheorie. Beiträge zur Wirtschaftstheorie, Herausg. von Karl Diehl, II. Teil: Konjunkturforschung und Konjunkturtheorie.

Bramstedt, Paul: Das Problem der Beschaffung von Arbeit durch Staat und Gemeinde. Ein Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Kieler Diss. 1909.
Mombert, Paul: Konjunkturausgleich durch Vergebung öffentlicher Aufträge. Erschienen in „Sparkasse" 48. Jahrg. 1928.
Bernhard, Ernst: Planmäßige Verteilung öffentlicher Aufträge als Mittel der Konjunkturpolitik. In Soziale Praxis. 37. Jahrg. Heft 28.

Zeitungen und Zeitschriften.

Berliner Börsenkourier.
Berliner Börsenzeitung.
Deutsche Allgemeine Zeitung.
Dresdener Zeitung.
Flensburger Anzeiger.
Frankfurter Anzeiger.
Hamburger Korrespondent.
Industrie- und Handelszeitung.
Kölnische Volkszeitung.
Münchener Neueste Nachrichten.
Magdeburger Zeitung.
Tägliche Rundschau.
Vossische Zeitung.
Magazin der Wirtschaft.
Der Deutsche Volkswirt.
Die Sparkasse.
Soziale Praxis.
Vierteljahrshefte des Instituts für Konjunkturforschung.

Inhaltsangabe.

Seite

Einleitung: 11—15

Darlegung der Gründe, die den Reichswirtschaftsrat veranlaßten, Untersuchungen über die Behördenaufträge als Mittel der Konjunkturpolitik durchzuführen. Charakteristik der Materialbeschaffenheit.

I. Hauptteil.

A. Begriff und Wesen der Konjunkturen. 16—27

1. Die Methoden und Ergebnisse der modernen, empirisch-realistischen Konjunkturforschung als Grundlage für die Erkenntnis der jeweiligen Konjunkturphase.
2. Beeinflussungsmöglichkeit der jeweiligen Konjunkturphase durch Konjunkturpolitik.

B. Das öffentliche Beschaffungswesen, ein Mittel der Konjunkturpolitik. 28—29

1. Begriff der öffentlichen Beschaffung.
2. Ihre Eignung als Mittel der Konjunkturpolitik.

II. Hauptteil.

A. Charakteristik der Behörden, die maßgebend für das öffentliche Auftragswesen sind. 30—52

1. Die Reichsbahngesellschaft. 33
   a) Organisation und Objekte ihrer Beschaffungen.
   b) Finanzierungsmethoden ihrer Beschaffungen.
2. Die Reichspost. 36
   a) Organisation und Objekte ihrer Beschaffungen.
   b) Finanzierungsmethoden ihrer Beschaffungen.
3. Das Reichswehrministerium. 39
   a) Organisation und Objekte seiner Beschaffungen.
   b) Finanzierungsmethoden seiner Beschaffungen.
4. Das Reichsfinanzministerium. 44
   a) Organisation und Objekte seiner Beschaffungen.
   b) Finanzierungsmethoden seiner Beschaffungen.
5. Die Kommunen. 47
   a) Organisation und Objekte ihrer Beschaffungen.
   b) Finanzierungsmethoden ihrer Beschaffungen.

Seite

B. Charakteristik der Industriezweige, auf die die öffentlichen Aufträge vorwiegend entfallen. 53—74

1. Bergbau. 53
2. Eisenindustrie. 58
3. Maschinenindustrie. 60
4. Papierindustrie. 64
5. Bauindustrie. 67
   a) Hochbau.
   b) Tiefbau.
   c) Steinindustrie.
   d) Malergewerbe.
6. Elektroindustrie. 73

III. Hauptteil.

Maßnahmen zur Milderung der typischen Schädigungen, die als Folgen der Saison- und Konjunkturschwankungen entstehen. 75 - 81

1. Notwendigkeit der Statistik als Erkenntnismittel der Saison- und Konjunkturschwankungen.
2. Aufstellung von Wirtschaftsplänen.
3. Gewährung von längeren Lieferfristen.
4. Umgestaltung des Etatsrechts zur Erleichterung der Finanzierungsmethoden.
5. Die Finanzierungsmethoden.
6. Ausbau zentraler und dezentraler Beschaffungsorganisationen.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552721_0147

Einleitung.

Die Idee, depressive Zustände in der Wirtschaft durch Einsetzen von Aufträgen seitens der öffentlichen Körperschaften zu mildern, ist nicht neuartig, sie tauchte in England, Frankreich und Deutschlands bereits am Ende des 19. Jahrhunderts auf, und zwar zuerst nach der Depression der siebziger Jahre in England. Das hervorstechendste Merkmal eines krisenhaften Zustands der Wirtschaft, die Arbeitslosigkeit, bestimmte die Maßnahmen, die man zur Milderung der Krisen ergriff; man versuchte, durch Notstandsarbeiten die Arbeitslosigkeit zu verringern.[1]) Auftraggeber waren die verschiedenen Städte. Im Gegensatz zu den heutigen Bestrebungen, durch öffentliche Auftragserteilung die Konjunkturbewegung zu beeinflussen, also „Konjunkturpolitik" zu treiben, können wir jenen oben erwähnten Maßnahmen den konjunkturpolitischen Charakter noch nicht zuerkennen. Es waren Notstandsarbeiten, die man erteilte während eines krisenhaften Zustandes, und das Ziel, das man mit diesen Maßnahmen erreichen wollte, war ein sozialpolitisches, die Verringerung der Arbeitslosigkeit, und kein konjunkturpolitisches, das die Bewegung der Wirtschaft beeinflussen sollte.

Die Erscheinung der Konjunktur als einer regelmäßig wiederkehrenden rhythmischen Bewegung, die sich zusammensetzt aus Aufschwung, Hochspannung, Krisis und Depression, hatte man damals noch nicht erfaßt, und damit hängt zusammen, daß man den Unterschied im Charakter der Saison- und Konjunkturschwankungen, die wir heute unterscheiden, nicht berücksichtigen konnte. Man erteilte Notstandsarbeiten dann, wenn sie notwendig waren, aber man stellte die Beschaffungspolitik nicht so ein, daß man von vorneherein Dispositionen traf, die einem Notwendigwerden von Notstandsarbeiten zu einem kommenden Zeitpunkt Rechnung trugen. Die Erteilung dieser Arbeiten hatte also den Charakter einer von Fall zu Fall einsetzenden sozialpolitischen Maßnahme. „Während in der Zeit des guten Geschäftsganges in der zweiten Hälfte der 90er Jahre das Problem der Beschaffung von Arbeit durch Staat und Gemeinde aufhörte aktuell zu sein, fängt es mit dem Eintreten der Depression wieder an, zur brennendsten Tagesfrage zu werden."[2])

Heute wird das Problem der Beschaffung von Arbeit durch Staat und Gemeinde von einer anderen Einstellung aus betrachtet.

---

[1]) Paul Bramstedt: Das Problem der Beschaffung von Arbeit durch Staat und Gemeinde. **Ein Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.** S. 24, 27, 47, 48, 49.

[2]) **Paul Bramstedt a. a. O. S. 34.**

Die Wirtschaftsentwicklung seit den 70er Jahren ließ eine Wellenbewegung des Wirtschaftslebens erkennen, die mit einer gewissen Regelmäßigkeit die Wiederkehr eines Konjunkturzyklus aufweist. Dieser Konjunkturzyklus insgesamt sowie auch seine einzelnen oben erwähnten Phasen: Aufschwung, Hochspannung, Krisis und Depression, sind zeitlich nicht jedesmal von gleicher Dauer, und auch die Stärke der Ausschläge in den entsprechenden Konjunkturstadien ist stets verschieden. Wesentlich für die moderne Konjunkturpolitik wird vor allem die Tatsache der Wiederkehr und Aufeinanderfolge der Phasen. Damit ist verbunden die Gewißheit, daß bestimmte Erscheinungen, wie Lahmlegen ausgedehnter Industrien, Arbeitslosigkeit usw. in gewissen Zeitabständen auftreten werden. Aufgabe einer staatlichen und kommunalen Konjunkturpolitik wird es sein, möglichst diese Depressionsperioden dadurch zu mildern, daß sie ihre großen Aufträge in dieser Zeit an die Wirtschaft vergibt. Hier wäre in einer großzügigen Konjunkturpolitik inbegriffen eine gesunde Sozialpolitik. Durch entsprechende Maßnahmen sollen auch die jährlich auftretenden Saisonschwankungen der einzelnen Gewerbezweige gemildert werden.

Die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland in der Nachkriegszeit veranlaßte den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat, sich mit der Möglichkeit einer Konjunkturpolitik durch eine „zweckmäßige Verteilung der Behördenaufträge" zu beschäftigen.

Im März 1926 ging dem wirtschaftspolitischen Ausschuß des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates ein Antrag des Mitglieds Bruns zu, als Anregung neue Methoden der Konjunkturpolitik zur Milderung der Saison- und Konjunkturschwankungen zu prüfen. Die Anregungen des Antrags beziehen sich auf drei Möglichkeiten, die kombiniert zur Durchführung gelangen sollten.

1. Die Aufträge der Behörden und öffentlichen Dienststellen sollen nicht „stoßweise, sondern unter jeweiliger Berücksichtigung der Lage auf dem Arbeitsmarkt herausgebracht werden."

2. Bei der Ausschreibung öffentlicher Aufträge ist alles zu vermeiden, was eine übermäßige Belastung des Auftragnehmers mit unnötigen Geschäftsunkosten herbeiführt, wie es z. B. die Aufforderung von übermäßig vielen Anbietern, ungenaue Ausschreibungen, Anfertigung von Plänen und Berechnungen durch die Anbieter, Hereinholung von Angeboten lediglich zum Zwecke der Kostenorientierung der Beamten usw. sind.

3. Sollten die Aufträge herausgebracht werden, die den Arbeitsmarkt für längere Produktionsperioden (z. B. langfristiges Wohnungsbau-Programm) beschäftigen und ihm die Möglichkeit des Serienbaus nach festen Normen und Typen gewähren sollten.[1]) Diesem Antrag Bruns' der angenommen wurde, folgte am 15. Juli 1927 ein Antrag von Baltrusch u. a., der am 26. Juli 1927 in folgender für die Grundlage unserer Arbeit maßgebender Form angenommen wurde:

[1]) Antrag Bruns vom 24. März 1926.

„Der Wirtschaftspolitische Ausschuß des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates bittet unter Hinweis auf seine am 24. März 1926 angenommene Entschließung Bruns die Reichsregierung mit den Verwaltungen der Reichsbahn, der Reichspost und allen sonstigen für größere Auftragserteilung an die Wirtschaft in Betracht kommenden Reichsstellen, sowie mit den Regierungen der Länder und den Vertretungen der Kommunen in Verbindung zu treten, um Mittel und Wege ausfindig zu machen, wie die behördliche Auftragserteilung an die Wirtschaft von größeren zentralen volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten aus planmäßiger erfolgen kann. Insbesondere müßte ernsthaft versucht werden, eine zu starke stoßweise Häufung eiliger Aufträge zu verhindern, um eine größere Stetigkeit in die von solchen Aufträgen der öffentlichen Hand beeinflußten Zweige der Wirtschaft zu bringen."[1])

Das Programm, das diese Entschließung in sich birgt, ist ein konjunkturpolitisches. Durch zweckmäßige Verteilung öffentlicher Aufträge soll in Zeiten der Hochkonjunktur eine möglichste Zurückhaltung der Aufträge zugunsten einer stärkeren Auftragserteilung in der Depression die Ausschläge der Konjunktur mildern. Man will durch diese Maßnahmen nicht eine konjunkturlose Wirtschaft herbeiführen, sondern nur eine gewisse Glättung im Konjunkturverlauf erreichen, um den starken Schädigungen, die der Volkswirtschaft durch einen krassen Konjunkturumschlag erwachsen, entgegenzuwirken. Die Feststellung dieser Schädigungen der Volkswirtschaft und die Möglichkeit, ihnen zu begegnen, sollen Gegenstand dieser Arbeit sein. Die Auswertung des einer solchen Untersuchung zugrunde liegenden Materials erfordert die Klarlegung einer gewissen Einstellung zu dem Wesen der Konjunkturen. Denn jede Theorie aus der Fülle vorhandener Konjunkturtheorien birgt je nach den Ursachen, aus denen sie die einzelnen Konjunkturtatsachen erklärt, die verschiedensten Möglichkeiten, auf diese Konjunkturerscheinungen hinzuwirken. In dem folgenden Kapitel werden wir daher zu erörtern haben, wie wir uns einstellen werden, um ein wichtiges, praktisches Problem der deutschen Wirtschaft zu einer denkbaren Lösung zu führen.

An dieser Stelle wollen wir einleitend das Problem zahlenmäßig umreißen, das wir in den einzelnen Teilen unserer Arbeit eingehend zu untersuchen haben. Die Zusammenstellung der Sachaufträge von Reich und Ländern, vom Reichswirtschaftsministerium vorgenommen, ergibt für das Jahr:

1926	2 327,36	Millionen RM.	(ohne Bayern)
1927	3 381,38	„ „	(mit Bayern)
1928	2 601,45	„ „	(mit Bayern)
1929	3 405,14	„ „	(mit Bayern)[2])

[1]) Gutachten des Arbeitsausschusses zur Beratung des Antrags Baltrusch u. a. betreffend zweckmäßige Verteilung von Behördenaufträgen an die Wirtschaft. S. 1.

[2]) Zusammenstellung der Sachaufträge von Reich und Ländern, vorgenommen vom Reichswirtschaftsministerium. Für 1926 und 1927 veröffentlicht vom Statistischen Reichsamt, Gutachten Anlage 2; für 1928 und 1929 nicht veröffentlicht.

Zu diesen Sachaufträgen von Reich und Ländern kommen die der Kommunen hinzu. Eine Sammlung der Sachaufträge der Kommunen entsprechend der der Reichs- und Landesbehörden liegt noch nicht vor. Wir müssen uns hier auf die Schätzungen des Reichswirtschaftsministeriums und des Deutschen Städtetages verlassen, die die Höhe dieser Aufträge mit rund 5 Milliarden RM. für 1929 und 1930 veranschlagen, entgegen einer Schätzung von Bramstedt[1]), der diese Aufträge mit 6,5 Milliarden RM. ansetzt. Wir wollen uns den neueren Schätzungen des Reichswirtschaftsministeriums und des Deutschen Städtetages anschließen, und kommen dann für die gesamte Auftragserteilung von Reich, Ländern und Gemeinden zu einer Summe von rund 8 Milliarden jährlich.

Aufgabe unserer Untersuchung wird es sein, festzustellen, ob mit dieser nicht unerheblichen Summe von 8 Milliarden RM. eine Auftragspolitik getrieben werden kann, die Saison- und Konjunkturschwankungen zu lindern imstande ist. Zu diesem Zwecke werden wir, soweit es die heute noch ganz unvollkommene Auftragsstatistik zuläßt, feststellen:

1. Welche Quote von der Gesamtsumme der Aufträge der einzelnen Behörden auf die einzelnen Industriezweige entfällt;

2. wie hoch der Anteil dieser Quoten am Absatz der einzelnen Industriezweige ist.

Wir werden auf diesem Wege zu dem Ergebnis kommen, daß der Einfluß der öffentlichen Aufträge auf die verschiedenen Industriezweige ganz verschieden ist, je nach dem Umfang des Abhängigkeitsverhältnisses der einzelnen Industrie von den auf sie entfallenden Behördenaufträgen. Die Auswirkungen einer Konjunkturpolitik durch Auftragspolitik wird daher gesondert für jeden Gewerbezweig, der von öffentlichen Aufträgen betroffen wird, zu untersuchen sein.

Dem ersten Kapitel der Arbeit, das unsere theoretische Einstellung zu einem praktischen Problem der Konjunkturpolitik behandeln wird, werden wir Untersuchungen über das Wesen der behördlichen Auftragserteilung und über die Struktur der betreffenden Industrien folgen lassen müssen.

Zuvor wollen wir aber eine Darlegung und Kritik des uns zur Verfügung stehenden Materials geben, da die Grenzen dessen, was wir erforschen können, uns gesetzt werden durch die Beschaffenheit des Materials.

Gemäß dem Programm der Entschließung Baltrusch hat der Vorläufige Reichswirtschaftsrat „Vertreter der großen Beschaffungsbehörden" vernommen und zwar:

Vertreter der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft,
„ „ Reichspostverwaltung,
„ „ Heeresleitung,
„ „ Marineleitung,

[1]) Gutachten S. 6.

Vertreter des Reichsfinanzministeriums,
„ „ preußischen Ministeriums des Innern,
„ „ preußischen Finanzministeriums und
„ „ Deutschen Städtetages.

Ergänzend wurden Vertreter zahlreicher Industriezweige und des Handwerks an den Sitzungen hinzugezogen zur Darlegung der Erfahrungen innerhalb ihrer Gewerbe. Dann wurden als Sachverständige bei den Beratungen vernommen der Generalsekretär der Ausgleichsstelle der Länder und der Direktor der preußischen Auftragsstelle, Schwarzkopff, Staatssekretär Prof. Dr. Hirsch und Ministerialdirektor Wachsmann vom Reichsfinanzministerium.

Einheitlichkeit in der Behandlung des Problems wurde dadurch erreicht, daß man jedem vernommenen Mitglied einen Fragebogen vorlegte, der in 11 Grundformen zerlegt, eine Durchleuchtung des Problems ermöglichte. Die Beantwortung dieser Fragebogen bot die Unterlage für die Diskussion in den einzelnen Sitzungen.

Diese Fragebogen sind wesentlich, weil sie erstmalig eine systematische Erfassung der Probleme der öffentlichen Auftragserteilung in allen ihren Auswirkungen bieten und damit Grundlage sein können für eine zukünftige statistische Erfassung.

Von dem aus den Sitzungsberichten sich ergebenden Material verwendeten wir das, was uns besonders typisch für die Auftragserteilung, deren Organisation und Objekte, sowie für die Finanzierung erschien. Ebenso beachteten wir auf Seiten jener Gewerbezweige, die von der öffentlichen Auftragserteilung betroffen sind, gerade jene Erscheinungen, die für unsere Problematik charakteristisch und typisch sind, und versuchten unsere Erkenntnis auf diesen Gebieten zu vertiefen durch Bearbeitung des Materials, das uns die Vierteljahrshefte des Instituts für Konjunkturforschung, Berlin, und die Arbeiten des „Ausschuß zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft“ zur Verfügung stellten. Zur Ergänzung benutzten wir auch Material, welches Zeitschriften und die Tagespresse durch Erörterung der vom Reichswirtschaftsrat aufgeworfenen Fragen bot, und haben dies in Bemerkungen jeweils kenntlich gemacht.

Von besonderer Bedeutung für die Durchführung in unserer Arbeit ist das statistische Material, auf das wir unsere Untersuchungen stützen müssen. Eine Reichs- oder Landesstatistik der Sachaufträge von Reich und Ländern und Gemeinden liegt noch nicht vor. Auf Grund von Befragungen war das Reichswirtschaftsministerium in der Lage, die Sachaufträge von Reich und Ländern zusammenzustellen, die für die Jahre 1926 und 1927 vom Statistischen Reichsamt veröffentlicht worden sind. Eine Zusammenstellung der Sachaufstellung der Kommunen fehlt uns.

I. Hauptteil.

A. Begriff und Wesen der Konjunkturen.

1. Die Methoden und Ergebnisse der modernen, empirisch-realistischen Konjunkturforschung als Grundlage für die Erkenntnis der jeweiligen Konjunkturphase.

2. Beeinflussungsmöglichkeit der jeweiligen Konjunkturphase durch Konjunkturpolitik.

Die Schwankungen der Konjunkturbewegung in der Nachkriegszeit mit ihren schweren Schädigungen für die Entwicklung der Wirtschaft führten zu der Idee, die Konjunkturentwicklung nicht sich selbst zu überlassen, sondern durch Maßnahmen auf die Bewegung in bestimmtem Sinne einzuwirken, so daß sie einen gewollten Verlauf annehmen könne. Man wollte also durch konjunkturpolitische Maßnahmen die Konjunkturbewegung in eine Richtung leiten, die sie im freien Spiel der Kräfte nicht hätte verfolgen können. Konjunkturpolitik kann wirksam nur betrieben werden, wenn klargestellt ist:

1. was Konjunktur ist, und
2. wenn die kausalen oder die funktionellen Zusammenhänge in den einzelnen Konjunkturschwankungen erkannt sind.

Das Ziel der Erforschung der Konjunkturen hat zur Aufstellung von zahlreichen Theorien geführt, die das Wesen der Konjunkturerscheinungen erfassen und erklären sollen. Die auffälligste Erscheinung im Ablauf der Konjunkturbewegung ist die Krise. „Krise ist die Spanne Zeit, in der sich unter plötzlichen heftigen Erscheinungen die Umwandlung eines krankhaften wirtschaftlichen Zustandes entscheidet. Der krankhafte Zustand ist die mit Kreditüberspannung verbundene Ueberspekulation, die heftigen Erscheinungen sind der Kreditzusammenbruch und die gehäuften Zahlungseinstellungen."[1])

Die Erscheinung der Krisen versuchte man kausaltheoretisch zu erklären und stieß dabei auf Wirtschaftstatsachen früherer Perioden, die auf die Gestaltung der Krisen eingewirkt hatten. Auf diesem Wege kam man zu Theorien, die den gesamten Konjunkturverlauf festzustellen und zu erklären versuchten. Ge-

[1]) H. d. St. Spiethoff, Krisen. S. 9.

rade dadurch, daß man die Krise nicht als etwas Gegebenes und in sich Geschlossenes hinnahm, das man hätte analysieren können,[1]) sondern daß man sie zu erklären suchte aus vorhergegangenen wirtschaftlichen Lagen, kam man zu dem Konjunkturablauf, einem zusammenhängenden Gebilde, in dem die der Krise vorangehende Periode des Aufschwungs logischerweise besonders eingehend erforscht wurde. „Ist die Krise auch nur eine Phase im Zyklus, so ist sie doch jene, die theoretisch und praktisch am stärksten die Aufmerksamkeit herausfordert, **und ist nicht zu erklären ohne die Feststellung und Prüfung der ihr vorangehenden Phasen.**“[2])

Aehnlich äußert sich auch Mombert. „In neuester Zeit ist . . . . . die Erörterung des Krisenproblems auf eine breitere Basis gegenüber früher gestellt worden, indem man nicht mehr das Problem lediglich in der Erforschung und Untersuchung der Ursachen erblickt, welche die als Krisen bezeichneten Störungen des Wirtschaftslebens hervorgerufen haben, sondern überhaupt den ganzen zeitlichen Verlauf der Konjunktur, den Wechsel zwischen Hausse und Baisse zum Gegenstand der Forschung macht, und so an die Stelle der früheren Krisentheorien eine Theorie des Konjunkturwechsels zu setzen sucht.“[3])

Neben die kausaltheoretischen Forschungen des Konjunkturverlaufs traten die schon oben erwähnten empirisch-statistischen Betrachtungen, deren Ziel es war, in möglichst starker Annäherung an die Wirklichkeit unter möglichst geringer Abstraktion die Tatsachen des Konjunkturverlaufs festzustellen durch Erfassung seiner in den einzelnen Phasen charakteristischen Merkmale. Eine Synthese beider Forschungsmethoden wurde von Cassel angewandt, der „die allgemeine Auf- und Niedergangsbewegung des Wirtschaftslebens, die besonders seit 1870 in ihren typischen Zügen zutage tritt“,[4]) untersuchte. Führten einerseits die kausalen Forschungsmethoden auf logischem Wege zu Theorien über den gesamten Konjunkturablauf, so wurde diese Erkenntnis unterstützt und gefördert durch die induktive Erforschung der Wirklichkeit, die das Ergebnis hatte, daß die Krisen die Tendenz zeigten, nicht mehr so hart in Erscheinung zu treten, aber dafür eine länger andauernde Depression im Gefolge hatten. Den Einfluß dieser Entwicklung auf den Ausbau der Konjunkturtheorie betonen vor allem Mombert[5]) und Altschul[6]). „Die letzten Krisen vor dem Weltkrieg zeigten eine sichtliche Milderung in der Form, gleichzeitig aber auch eine stärkere zeitliche Ausdehnung der auf den Rückschlag folgenden Depression. Der allmähliche Wandel im Charakter des Krisenverlaufs hat die Forschung veranlaßt,

---

[1]) Vgl. Ernst Wagemann, Konjunkturlehre 1928. S. 4.

[2]) Julius Wolf, Konjunktur und Krise. S. 7 (erschienen in Beiträgen zur Wirtschaftstheorie, herausgegeben von Karl Diehl).

[3]) Diehl-Mombert, Ausgewählte Lesestücke. Einleitung S. 2 u. 3.

[4]) Gustav Cassel, Theoretische Sozialökonomie 3. Aufl. 1923, S. 480.

[5]) Diehl-Mombert, Ausgewählte Lesestücke, S. 23.

[6]) Eugen Altschul, Konjunktur und Konjunkturprognose. Im Magazin der Wirtschaft. 1. Jahrg., Nr. 8, S. 288.

die Wellenbewegung des Wirtschaftslebens, wie in der Richtung ihres Aufschwungs so auch in der ihres Niedergangs in den einzelnen Phasen eingehend zu untersuchen. **So trat mit der Zeit neben eine allgemeine Krisentheorie die systematische Beschreibung des gesamten Konjunkturverlaufs durch eine Konjunkturmorphologie."**[1])

Unter allen Umständen würde aber eine Bestätigung der theoretischen Einsicht durch die statistische Erforschung des historisch gegebenen Verlaufs des Wirtschaftslebens, wie das in neuerer Zeit besonders Cassel versucht hat, für jede Krisentheorie die Untermauerung eines Grundpfeilers bedeuten."[1])

Cassel bewies seine auf theoretischem Wege gewonnene Erkenntnis durch Vergleich mit statistisch gesammeltem Material.

Derselbe Zeitraum der Konjunkturbewegung, den Cassel für Europa (Deutschland) untersuchte, wurde von Mitchell für Amerika in seinem Buche „Business Cycles"[2]) durch Methoden untersucht, die grundlegend für die moderne Forschung der Konjunkturinstitute wurden und die wir in dieser Arbeit deswegen erwähnen müssen, weil die Arbeit der Institute die Grundlagen für die Möglichkeiten der Konjunkturpolitik gibt. Mitchell geht empirisch-statistisch vor. Er untersucht das durch Statistik gesammelte Material, das auch die deutsche und englische Wirtschaft umfaßte, graphisch, und fand statistische Reihen, die in ihren gegenseitigen Beziehungen typisch und daher symptomatisch für gewisse Konjunkturphasen waren.[3]) Die Richtigkeit dieser symptomatisch vermuteten Reihen wurde später erwiesen durch mathematische Nachuntersuchungen mit Hilfe der Korrelationsrechnung auf Anregung von Prof. Persons. Doch im Rahmen dieser Arbeit interessiert nur die Tatsache und nicht die Wege dieser Methode der mathematischen Forschung, da sie zwar als Methode zur Durchführung der Konjunkturforschung wesentlich ist, aber wir hier nur die ökonomisch-theoretische Basis zu betrachten haben.

Das empirisch gewonnene Material stellte Mitchell dar durch Tatsachenbeschreibung und gab mit dieser systematischen Beschreibung der Wellenbewegung der amerikanischen Wirtschaft der 90er Jahre des 19. Jahrhunderts bis 1913 eine Konjunkturmorphologie, die das Typische der einzelnen Konjunkturphasen klar hervorhebt. Dadurch daß das Typische der einzelnen Phasen dargestellt wird, handelt es sich nicht um eine Beschreibung der „vollen empirischen Wirklichkeit". Mitchell abstrahiert, um gewisse als symptomatisch erkannte Zusammenhänge darstellend zu untersuchen.

Die moderne deutsche Konjunkturpolitik muß sich stützen auf die Ergebnisse der Forschung des Deutschen Instituts für Konjunkturforschung, das die jeweilige Wirtschaftslage zur Dar-

[1]) Eugen Altschul, Konjunkturtheorie und Konjunkturstatistik S. 60/61, Arch. f. Sozialwissenschaft. Band 55.

[2]) W. C. Mitchell, Business Cycles. 1913.

[3]) Eugen Altschul a. a. O. S. 62.

stellung bringt. In diesem Zusammenhange interessieren uns die Methoden des Instituts für Konjunkturforschung. „Das Deutsche Institut für Konjunkturforschung sucht die Vereinigung der wissenschaftlichen Arbeit mit den praktischen Bedürfnissen herbeizuführen,“[1]) und ist in seinen Forschungsmethoden wesentlich beeinflußt von den Arbeiten des Harvard-Instituts, von denen Altschul sagt, daß sie sich auf zwei Voraussetzungen aufbauen. „1. ökonomisch auf der Konjunkturmorphologie, wie sie sich seit der Jahrhundertwende herauskristallisiert und in dem Werke von Mitchell ihren prägnanten Ausdruck gefunden hat, und 2. methodisch auf den Hilfsmitteln der mathematischen Statistik, besonders der Korrelationsrechnung, wie sie von der von Francis Galton und Karl Pearson begründeten mathematisch-statistischen Schule ausgearbeitet ist. Will man also die Betrachtungsweise des Harvard-Instituts mit einem Schlagwort charakterisieren, so könnte man sie als Mathematisierung der Mitchellschen Konjunkturtypologie bezeichnen.“[2]) Die kurze und treffende Charakterisierung betont gerade das, was diese Art der Forschung als Grundlage für die praktischen Möglichkeiten einer Konjunkturpolitik bilden kann, und wir brachten sie hier, da es nicht im Rahmen dieser Arbeit Aufgabe ist, die Forschungsmethoden der Institute eingehend zu schildern, sondern nur das hervorzuheben, was von wissenschaftlicher Erkenntnis in der Praxis dienstbar gemacht werden kann. Und das ist der Gedanke der „Symptomatik“, jener systematischen Konjunkturbeobachtung, die vom Havard-Institut und vom Deutschen Institut für Konjunkturforschung aus der Mitchellschen Konjunkturmorphologie gewonnen ist. Man beobachtet eine Reihe von Merkmalen, deren Verhalten während der einzelnen Konjunkturphasen man als typisch vermutet hat, durch den gesamten Konjunkturablauf hindurch. Bestätigen sich diese Merkmale als typisch, so kann man sie als Symptome der jeweiligen Wirtschaftslage betrachten, und man kann an diesen Symptomen die Wirtschaftslage erkennen und diagnostizieren. Ziel dieser Forschungsweise ist es, eine möglichst große Anzahl von Symptomen zu finden, um desto eingehender die Diagnose der Wirtschaftslage gestalten zu können. „Je vollständiger die Symptomatik die Bilder, die Symptome erfaßt, desto sicherer läßt sich die Diagnose stellen.“[3]) Die Konstruktion der Konjunkturphasen, die erstmalig Clément Juglar schuf und die später von Mitchell, dem Harvard-Institut und dem Deutschen Konjunktur-Institut ausgestaltet wurde, ermöglicht eine systematische Beobachtung der Symptome. Bei der Untersuchung der Schemen der Konjunkturphasen wollen wir neben dem erwähnten auch den Phasenbau des deutschen Theoretikers Spiethoffs betrachten, der auf ganz anderem Wege zur Aufstellung von Konjunkturphasen kommt. Das Ergebnis

---

[1]) Vierteljahrshefte zur Konjunkturforschung. 1. Jahrg. 1926. Hft. 1, S. 5.
[2]) Eugen Altschul a. a. O. S. 62/63.
[3]) Vierteljahrshefte zur Konjunkturforschung. 1. Jahrg. 1926, Hft. 1, S. 4.

wird zeigen, daß eine gewisse Anzahl von Symptomen allgemein als Anzeichen der Konjunkturlage erkannt sind, sowohl von den Forschern, die induktiv vorgehen, als auch von solchen, die sich der deduktiven Methoden bedienen. Es wird sich hier zeigen, daß die Verschiedenheit der Ansichten der einzelnen Forscher weniger in Verschiedenheit der erkannten Merkmale als in der Bewertung und Erklärung der Merkmale besteht. Gerade Bewertung und Erklärung der Symptome spielen eine Rolle bei der Auswahl der konjunkturpolitischen Maßnahmen. Am deutlichsten ist das vielleicht am Beispiel der monetären Krisentheorien zu erkennen. Ein Einfluß der monetären Faktoren auf den Konjunkturablauf ist allgemein erkannt worden. Nimmt man an, daß diese Faktoren **neben** anderen wirksam sind, so wird man bei der Absicht, den Konjunkturverlauf zu beeinflussen, sowohl die monetären wie auch die anderen einwirkenden Faktoren konjunkturpolitisch berücksichtigen. Steht man dagegen auf dem Standpunkt der monetären Krisentheorie, so wird man durch die Geld- und Kreditpolitik allein glauben, die Konjunktur beherrschen zu können. Aber die Vielheit der Konjunkturtheorien, die Tatsache, daß sie, eben weil sie kausale Theorien sind, die erklären wollen, **eine** Erscheinung als Ursache, andere Erscheinungen als deren Folge ansehen, und weil jede theoretische Richtung eine andere Erscheinung als Ursache ansieht, darum ist keine solche Theorie als unmittelbarer Ausgangspunkt für eine Konjunkturpolitik zu nehmen. Zweifellos ist die Erkenntnis konjunktureller Zusammenhänge auf Einzelgebieten, wie z. B. dem monetären Krisenphänomen, durch kausale Theorien gefordert worden. Aber die strenge Kausalität der Zusammenhänge ist zu willkürlich, noch unbewiesen und wahrscheinlich zu einseitig. Die **Vielheit** der einwirkenden Faktoren und die mögliche gegenseitige Beeinflußbarkeit kann mit kausaler Forschung nicht erfaßt werden. Man muß hier wohl von der Vorstellung ausgehen, von der Lexis ausgeht. „Eine volkswirtschaftliche Gesamterscheinung ist stets die resultierende aus vielen, unzählig vielen Komponenten, deren Wirksamkeit im einzelnen nicht übersehen und nur dadurch in einem mehr oder weniger vagen allgemeinen Ausdruck gebracht werden kann, daß man gewisse Richtungen als vorherrschend **annimmt** und von einer solchen Abstraktion aus Schlußfolgerungen zieht." „Erst wenn der Lauf der Erscheinung in seinem mannigfaltigen Auf- und Niedergehen durchweg einen gewissen Parallelismus mit dem aus abstrakten Voraussetzungen beschlossenen Gange zeigt, ist die Annahme gerechtfertigt, daß jene Voraussetzungen alle wesentlichen Momente enthalten, aus denen die konkreten Fälle hervorgehen."[1]) Nach dem Ziel, möglichst alle wesentlichen Symptome der Konjunkturbewegung festzustellen, strebt die Arbeit des Harvard-Instituts und des Deutschen Instituts für Konjunkturforschung zu durch die vorläufige Beschränkung auf eine möglichst

[1]) Lexis, zitiert bei Altschul, Konjunkturtheorie und Konjunkturstatistik. S. 78.

vollständige Symptomatik, die als Basis gedacht ist für später vorzunehmende Funktional- und Kausalforschung.

Praktisch bedient man sich bei der Erforschung der jeweiligen Konjunkturlage des oben erwähnten Schemas der Konjunkturphasen.

Die Phaseneinteilung des Deutschen Instituts für Konjunkturforschung.

1. Tiefstand.

Geldseite.

1. Märkte: Die Warenpreise verändern sich wenig, aber eher nach unten als nach oben; die Effektenkurse steigen, wobei die Kurse der fest verzinslichen Papiere den Dividendenpapieren vorangehen; der Geldmarkt ist durchaus flüssig.

2. Der Einkommensstrom: Unternehmungs- sowie Arbeitseinkommen und Ausgaben (soweit sie elastisch sind) befinden sich in einem Tiefpunkt.

Güterseite.

1. Die Produktion: Die Gütererzeugung erreicht einen Tiefpunkt, wobei die Produktivgütererzeugung der Verbrauchsgütererzeugung vorangeht.

2. Der Außenhandel: Die Einfuhr stagniert, die Ausfuhr aber steigt schnell an.

2. Aufschwung.

Geldseite.

1. Die Märkte: Die Warenpreise steigen; Effektenhausse die gegen Ende der Bewegung zu einer Abwärtsbewegung umschwingt. Der Geldmarkt bleibt zunächst noch flüssig, die Geldsätze erhöhen sich erst im weiteren Verlauf.

2. Der Einkommensstrom: Das Unternehmungseinkommen beginnt stark zuzunehmen, das Arbeitseinkommen folgt langsam nach, die elastischen Ausgaben fangen an zu wachsen.

Güterseite.

1. Die Produktion nimmt auf der ganzen Linie zu.

2. Der Außenhandel: Die Einfuhr wächst, die Ausfuhr hält sich unter Schwankungen auf der erreichten Höhe.

3. Hochspannung.

Geldseite.

1. Die Märkte: Starke Versteifung auf dem Geldmarkt, Finanzierungs- und Kreditschwierigkeiten; weiteres Sinken der Effektenkurse, Stillstand oder Abbröckeln der Warenpreise bei teilweiser scharfer Verschiebung der Preisrelationen.

2. Der Einkommensstrom: Das Unternehmungseinkommen hört auf zuzunehmen, gegen Ende dieser Periode geht es

zurück. Das Arbeitseinkommen hält sich zunächst noch im ganzen auf der erreichten Höhe, ebenso die elastischen Ausgaben.

Güterseite.

1. Die Produktion: Stillstand in der Zunahme der Produktion; die Produktivgütererzeugung tritt den Rückzug an, während die Verbrauchsgütererzeugung noch steigt.

2. Der Außenhandel: Die Zunahme der Einfuhr kommt zum Stillstand, die Ausfuhr bewegt sich nach wie vor unter Schwankungen auf der erreichten Höhe.

4. Die Krisis.

Geldseite.

1. Die Märkte: Rückgang der Warenpreise; Baisse auf dem Effektenmarkt; die äußerst verschärften Kredit- und Finanzierungsschwierigkeiten führen zu zahlreichen Zusammenbrüchen; Verflüssigung des Geldmarktes.

2. Der Einkommensstrom: Scharfer Rückgang der Unternehmungseinkommen; Absinken des Arbeitseinkommens und der elastischen Ausgaben.

Güterseite.

1. Die Produktion: Scharfer Rückgang der Produktivgütererzeugung und im Anschluß daran der Verbrauchsgütererzeugung.

2. Der Außenhandel: Scharfer Rückgang der Einfuhr.[1])

Die Phaseneinteilung des Harvard-Instituts.

1. Depression: Die Effektenkurse steigen, die Spekulationstätigkeit wird lebhaft. Die Warenpreise sinken weiter. Die Geschäftstätigkeit wird träge. Die Zinssätze sinken, die Bankreserven steigen.

2. Recovery: Die Effektenspekulation ist sehr rege. Die Geschäftstätigkeit erwacht. Die Preise beginnen zu steigen. Gegen Ende der Phase beginnen die Zinssätze zu steigen.

3. Business Prosperity. Die Effektenhausse kommt zum Stillstand. Die Geschäftstätigkeit und die Preise steigen weiter. Die Zinssätze steigen weiter, während die Bankreserven zurückgehen.

4. Financial Strain. Die Effektenkurse gehen stark zurück. Die Spekulationstätigkeit ist gelähmt. Die Aufwärtsbewegung von Umsätzen und Preisen kommt zum Stillstand. Die Zinssätze bleiben hoch, die Lage der Banken ist gespannt.

5. Industrial Crisis. Die Effektenkurse erreichen den Tiefstand, und die Spekulationsmärkte erleben Paniken, die Wa-

[1]) Ernst Wagemann, Allgemeine Konjunkturlehre.

renvorräte werden liquidiert. Die Preise fallen, und die Geschäftstätigkeit sinkt zusammen. Die Zinssätze erreichen den Höhepunkt, die Bankreserven den Tiefpunkt, die Krisis bricht aus.[1])

Spiethoffs Musterkreislauf der wirtschaftlichen Wechsellagen und Wechselstufen.[2])

Niedergang: Sinken der Kapitalanlage, des Eisenverbrauchs, der Eisenerzeugung, des Leihzinses.

1. Anstieg: Aufhören der Senkung der Eisenerzeugung, des Eisenverbrauchs, der Kapitalanlage und beginnende schwache Aufwärtsbewegung.

Aufschwung.

2. Anstieg: Erheblich vermehrte Kapitalanlage, namentlich in Aktien. Der Eisenverbrauch nähert sich dem Gipfel des früheren Hochschwungs.

Hochschwung: Steigender Leihzins, Ueberhöhung des Eisenverbrauchs.

Kapitalmangel: Schwierigkeit der Kapitalbeschaffung, Abnahme der Kapitalanlage, hoher Leihzins, Abflauen der Aktienkurse, Abnahme des Wohnungsbaus, Abflauen des Eisenverbrauchs.

Krise.

Zusammenbruch des Kredits, gehäufte Zahlungseinstellungen.

Die oben angeführten Phaseneinteilungen zeigen in Bezug auf die Ansetzung der einzelnen Wirtschaftslagen nicht die gleiche Differenziertheit, trotzdem sind sie vergleichbar, da die Schilderung der Bewegung der einzelnen Merkmale innerhalb der Phasen das dynamische Moment der Phasen klar hervortreten läßt. Diese Schilderung der Entwicklung innerhalb der Phasen tritt bei dem Schema des Instituts für Konjunkturforschung z. B. so offensichtlich in Erscheinung, daß man einen Teil seiner Phasenmerkmale durchaus in Uebereinstimmung mit einem Teil der Merkmale der in zeitlicher Hinsicht stärker gegliederten Schemen des Harvard-Instituts und Spiethoffs feststellen kann. Ueber die Merkmale an sich läßt sich sagen, daß z. T. die gleichen gewählt sind, z. T. solche, die sich durchaus entsprechen. Bei Spiethoff fällt die starke Betonung der Eisenerzeugung und des Eisenverbrauchs auf, auf die auch Cassel in seiner Untersuchung der Konjunktur-

[1]) Heinrich, Das Konjunkturbarometer. Nationalwirtschaft. 1. Jahrg. 1927. Heft 7.
[2]) Arthur Spiethoff, Krisen. H. d. St. 4. Aufl., S. 38.

bewegung Gewicht legt.[1]) Dieses Merkmal ist zwar in den Schemen der beiden Forschungsinstitute nicht festgehalten, wird aber von ihnen im Rahmen der Branchenkonjunkturen, auf die wir in anderem Zusammenhang eingehen werden, beobachtet. Wesentlich am Schema des Deutschen Konjunktur-Instituts ist die Trennung in Geld- und Güterseite bei der Einordnung der Merkmale, wobei der Warenkreislauf eingehend beobachtet wird, während die amerikanische Forschung mehr die Entwicklung der Geldmärkte untersucht. Diese Differenz entspricht nach Wagemann[2]) der verschiedenartigen Struktur der deutschen und der amerikanischen Wirtschaft.

Die Tatsache, daß weitgehende Uebereinstimmung der Merkmale besteht, oder daß doch Merkmale gewählt sind, die auf die gleichen Wirtschaftszustände innerhalb der Phasen schließen lassen, deutet doch schon auf eine gewisse Erkenntnis der Konjunkturerscheinungen hin. Man muß hier absehen von gewissen strukturellen Verschiedenheiten verschiedener Volkswirtschaften, die die Betonung irgendwelcher Merkmale und Vernachlässigung anderer Merkmale eben der Eigenart dieser Wirtschaft entsprechend erfordern.

Die Basis für eine realistische Forschung scheint doch wohl gefunden zu sein, wenngleich man auch erstrebt, sie um der eingehenderen Erkenntnis willen zu verbreitern durch eine „möglichst vollkommene Symptomatik." Die Verschiedenheit der Ansichten liegt, wie schon oben erwähnt, in der **Ausdeutung** und **Bewertung** der Merkmale und der Art und Weise, wie man sie in Beziehung zueinander setzt. Ob eine einheitliche Theorie sich auf dieser Basis entwickeln kann, ist insofern zweifelhaft, als das Objekt ein dynamisches, dauernd im Wandel befindliches ist. Man wird wohl keine Theorie, die für alle Zeiten gültig ist, finden können, dafür aber zur Erkenntnis funktioneller Zusammenhänge vordringen können. Das Fehlen einer einheitlichen Theorie wirft Schumpeter[3]) auch Mitchell, dem Schöpfer dieser Art realistischer Konjunkturforschung, vor. „Schumpeter verwirft aber keineswegs Mitchells Deskription als solche, findet sogar, daß sich die Tatsachenperlen Mitchells auf der Schnur seines Gedankens sehr hübsch aufreihen lassen. **Das bedeutet aber nichts anderes, als daß die Differenz nicht in der Beschreibung, sondern in der Erklärung des Ablaufs der einzelnen Phasen der wirtschaftlichen Wellenbewegung liegt.**'[4])

Da von den Behördenaufträgen eine große Anzahl von Industriezweigen betroffen wird, die wir an anderer Stelle eingehend untersuchen werden, ist für die Politik durch Behördenaufträge wesentlich, daß die Konjunkturbeobachtung des Instituts für Konjunkturforschung auch auf die eingehende Beobachtung

[1]) Cassel, Theoretische Sozialökonomie. 3. Aufl., S. 489 u. 490.

[2]) Vierteljahrshefte zur Konjunkturforschung. 1. Jahrg. Heft 1. S.

[3]) Schumpeter, Die Wellenbewegung des Wirtschaftslebens. Arch. f. Sozialwiss. u. Sozialpolitik. Bd. 39, S. 6.

[4]) Altschul, Konjunkturtheorie und Konjunkturstatistik. S. 74.

der Branchenkonjunkturen sich erstreckt. Es wird hier versucht, das typische Verhalten der einzelnen Branchen während des Konjunkturablaufs festzustellen, und zwar werden untersucht vor allem:

Landwirtschaft,
Kohlenbergbau,
Eisenschaffende Industrie,
Maschinenindustrie,
Textilindustrie,
Leder- und Schuhindustrie,
Keramische Industrie,
Glasindustrie,
Baumarkt,
Holzindustrie,
Papierindustrie,
Handel (Einzelhandel, Großhandel),
Handwerk,
Eisenbahngüter- und Postverkehr.

Um die Konjunkturlage der einzelnen Branchen zu erfassen, führt man Statistiken über Auftragseingang, Rohstoffeindeckung, Kohlenaufnahme, Maschinenaufnahme, Produktion, Beschäftigung, Preise, Löhne, Warenabsatz und Kreditsicherheit.[1])

Diese Untersuchungen des Instituts für Konjunkturforschung ergeben eine Konjunkturmorphologie, und wir können feststellen, daß jede Konjunkturphase gewisse typische Anzeichen in allen Wirtschaftszweigen bei ihrer jeweiligen Wiederkehr erkennen läßt, obgleich diese Ausschläge jedesmal verschieden stark sind. Wir gewinnen also durch die Forschungsergebnisse des Instituts für Konjunkturforschung nicht nur den jeweiligen Verlauf der Konjunktur, sondern wir können dieses Ergebnis wegen der rhythmischen Bewegung der Konjunktur gleichzeitig als Idealtyp verwenden. Wir können also jeweils feststellen, in welcher Konjunkturlage wir uns gegenwärtig befinden und können durch das Schema des Phasenverlaufs vermuten, welche typischen Erscheinungen in nächster Zeit eintreten werden, ohne diese Erscheinungen in ihrer Stärke absolut messen zu können. Allein die Tatsache der Erkenntnis gewisser Erscheinungen, die zu Notlagen in der Wirtschaft führen können, ermöglicht es, Maßnahmen zu ergreifen, die diesen Schädigungen entgegenwirken und sie mildern können.

Die Absicht des Reichswirtschaftsrates bei seinen Untersuchungen über die zweckmäßige Verteilung von Behördenaufträgen an die Wirtschaft war nicht, die Konjunkturschwankungen zu beseitigen, sondern nach Möglichkeit die großen Aufträge der Behörden an die einzelnen Wirtschaftszweige dann herauszugeben, wenn für die Konjunkturlage eine geringfügige Beschäftigung oder Stagnation gewisser Wirtschaftszweige eintreten würde. Man

[1]) Ernst Wagemann, Konjunkturlehre. S. 262/264.

wollte keine konjunkturlose Wirtschaft herbeiführen, sondern durch Auftragspolitik eine Milderung der Konjunkturausschläge erreichen.

Konjunkturpolitik ist die planmäßige Einwirkung auf den Konjunkturverlauf. Neben die bisher durchgeführten Maßnahmen der Kreditpolitik, der Arbeitslosenversicherung sollte eine Politik der Behördenaufträge treten. Die Absicht, die Konjunktur durch Auftragspolitik zu beeinflussen, setzt voraus, daß wir uns zu diesem Zwecke nicht auf den Standpunkt einer von einer Ursache ausgehenden Konjunkturtheorie stellen dürfen, wie z. B. der monetären Konjunkturtheorien. Denn ihr Ergebnis würde sein, daß wir dann nur Konjunkturpolitik durch Kreditpolitik treiben könnten. Wir müssen uns auf den Standpunkt stellen, daß in der Sozialökonomie Abhängigkeiten zwischen den einzelnen sozialökonomischen Erscheinungen bestehen und daß nicht nur jede „volkswirtschaftliche Gesamterscheinung" resultierende aus unzählig vielen Komponenten ist,[1]) sondern daß auch eine wechselseitige Beeinflußbarkeit zwischen den volkswirtschaftlichen Erscheinungen sattfindet. Von diesem Standpunkt aus kann man an die verschiedensten volkswirtschaftlichen Erscheinungen herantreten mit der Absicht, sie durch konjunkturpolitische Maßnahmen relativ günstig zur Entwicklung zu bringen, und auch diese gewollt herbeigeführte Entwicklung wird ihrerseits auf andere Konjunkturerscheinungen einwirken, mit denen sie durch funktionelle Zusammenhänge verbunden sind. Neben den großen, rhythmisch freien Schwankungen der Konjunktur, sollen auch die regelmäßig alljährlich wiederkehrenden Saisonschwankungen Gegenstand der Konjunkturpolitik durch öffentliche Auftragserteilung sein. Die bewegenden Kräfte, die die Saisonschwankungen hervorrufen, können mehrfacher Art sein, und diesen Antrieben entsprechend sind die verschiedenen Arten saisonmäßiger Schwankungen mit verschiedenen Mitteln der Konjunkturpolitik zu beeinflussen. Bei der Analyse der Saisonschwankungen wollen wir uns daher an Wagemann[2]) anschließen, der diese Schwankungen einteilt nach jenen Faktoren, von denen sie vorwiegend abhängig sind, und so zu der ersten Grundunterscheidung kommt, daß diese Faktoren

1. künstliche
2. natürliche sind.

Künstlich hervorgerufen werden Saisonschwankungen durch Institutionen des Zahlungsverkehrs, durch Sitten und Gebräuche im Geschäftsverkehr usw. Hier kommen in Frage die Ultimo- und Quartalsabrechnungen der Banken mit ihrem Einfluß auf den Notenumlauf, dann aber auch das Ansteigen des Geschäftsverkehrs zu Zeiten der großen Feste (Weihnachten, Ostern, Pfingsten), hervorgerufen durch die Sitte, sich gegenseitig zu diesen Festen

[1]) Lexis, Die französischen Ausfuhrprämien im Zusammenhang mit der Tarifgeschichte und der Handelsentwicklung Frankreichs seit der Restauration. Zitiert bei E. Altschul a. a. O.

[2]) Wagemann, Konjunkturlehre. S. 52.

besondere Geschenke zu machen oder auch den eigenen Bedarf zu ergänzen.

Zu den natürlichen Faktoren, die Schwankungen bewirken, gehören vor allem klimatische Bedingtheiten. Hierzu rechnet Wagemann die Bewegungen in den Umsätzen der Gasthöfe, des Textilhandels, Brennstoffverbrauchs, des Baumarkts. Dann ist hier vor allem wesentlich die Ernte und ihre Finanzierung, die Ausstrahlungen auf den Arbeitsmarkt, auf die Intensität in der Ausnutzung des Verkehrswesens und auf den Geldmarkt hat, wie auf Preisniveau und Außenhandel.

Wir müssen uns hier ebenso wie bei der Darlegung der Konjunkturschwankungen im engeren Sinne auf den Standpunkt stellen, daß nicht eine Ursache allein wirksam ist, sondern daß der tatsächliche Ablauf der Saisonschwankungen wieder durch „resultierende aus unzählig vielen Komponenten“[1]) bewirkt ist, unter diesen Komponenten fallen aber jenen oben erwähnten treibenden Kräften künstlicher oder natürlicher Gegebenheiten besondere Wirkungen zu, die sich auch wieder gegenseitig beeinflussen. „Wenn sich in allen diesen Fällen der Zusammenhang zwischen Ursache und Wirkung im einzelnen schwer verfolgen läßt, so wird es garnicht mehr möglich, die zwischen Ursache und Wirkung sich einschiebenden Zwischenglieder zu erkennen, wenn verschiedenartige Einflüsse der Jahreszeiten zusammenwirken. Das liegt vor, wenn sich die unmittelbaren meteorologischen Einflüsse und die Wirkungen der Ernte „sowie die künstlichen Momente zu alljährlich wiederkehrenden Saisonschwankungen vereinigen. Das gilt z. B. für die Kurven des Geldmarktes und des Außenhandels.“[2])

Je nach den Faktoren, die das Entstehen der Saisonschwankungen bewirken, sind die Maßnahmen, die zur Milderung dieser Schwankungen geeignet sind, verschieden. Für die sogenannten „künstlichen“ Schwankungen wird ein Wandel in den Einrichtungen und Methoden des Zahlungsverkehrs Aussicht auf Milderung haben. In viel geringerem Maße käme eine Konjunkturpolitik durch Behördenaufträge in Frage. Nur auf jene Industrien, die sowohl zu den Zeiten der großen Feste einen besonderen Aufschwung erleben und auch an den öffentlichen Aufträgen beteiligt sind, z. B. Papierindustrie, könnte eine Ablenkung der öffentlichen Auftragserteilung von den Hausseperioden zu einer geschäftsstilleren Zeit hin erfolgen.

Von den Schwankungen, die auf „natürliche“, vorwiegend klimatische Einflüsse zurückzuführen sind, sind von überragender Bedeutung die Bewegungen auf dem Baumarkt. Hier wird eine Konjunkturpolitik durch Behördenaufträge in einer Reihe von Maßnahmen, die wir an anderer Stelle zu erörtern haben werden, ausgleichend einwirken können.

Während die rythmisch freien Bewegungen der Konjunkturschwankungen nie im Voraus genau zu bestimmten Zeitpunkten

[1]) Vgl. S. 25.

[2]) Wagemann, Allg. Konjunkturschwankungen. S. 52/53.

einzusetzen sind, kehren die oben geschilderten Saisonschwankungen alljährlich in gleicher Weise wieder. Im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel wird man alljährlich dem öffentlichen Bedarf entsprechend Aufträge für die von den Saisonschwankungen betroffenen Industrien zur Glättung dieser Bewegung in den Etat einsetzen können. Eine Milderung dieser Schwankungen wird also wesentlich leichter möglich sein als bei den Konjunkturschwankungen, bei denen die Länge der einzelnen Konjunkturphasen sowie die Stärke ihrer Ausschläge kaum vorauszusehen ist.

B. Das öffentliche Beschaffungswesen, ein Mittel der Konjunkturpolitik.

1. Begriff der öffentlichen Beschaffung.
2. Ihre Eignung als Mittel der Konjunkturpolitik.

Unter öffentlichen Aufträgen hat man alle diejenigen Aufträge zu verstehen, die die öffentlichen Körperschaften an die Wirtschaft erteilen. Diese Aufträge können aufgeteilt werden 1. in solche, die unmittelbar mit der Ausübung behördlicher Tätigkeit verbunden sind, z. B. bei der Post Anschaffung von Kabeln für den Bau von Telegraphenlinien usw. und 2. in solche Aufträge, die nur mittelbar mit der behördlichen Tätigkeit verbunden, aber doch wesentlich für die Möglichkeit der Ausübung behördlicher Tätigkeit sind, z. B. Instandhaltung der Gebäude, Sorge für Schreibmaterial, Heizung der Räume. Diese Beschaffungen kann man Ergänzungsbeschaffungen nennen, da sie zur dauernden Aufrechterhaltung des Verwaltungsapparates dienen. Innerhalb der Aufträge läßt sich noch eine zweite Unterteilung vornehmen nach technischen und personellen Momenten. Sofern die Aufträge sich auf Gegenstände beziehen, die die Behörden kaufen, z. B. Bausteine, handelt es sich um technische Lieferungen von Seiten der industriellen Unternehmungen. Bei dem Bau eines Gebäudes oder anderer Anlagen aber handelt es sich nicht nur um die Beschaffung des Materials, der technischen Lieferungen, sondern um Verarbeitung des schon erworbenen Materials durch menschliche Arbeitskräfte, die zur Leistung der Arbeit gedungen werden müssen, also auch um persönliche Dienste, Leistungen.

In den Verhandlungen des Vorläufigen Reichswirtschaftsrats stellte man technische Lieferungen, die man auch mit Beschaffungen bezeichnete, den Leistungen gegenüber. Wir übernehmen diese Formulierung, da man gerade aus dieser Trennung ganz klar zwei Elemente erkennen kann, auf die man konjunkturpolitisch einwirken kann. Nehmen wir als Beispiel wieder die Errichtung eines Gebäudes, so werden wir bei den technischen Lieferungen die Ausnutzung des Produktionsapparates der das Material liefernden Industrie berücksichtigen und die Aufträge bei einsetzender

Minderbeschäftigung erteilen, oder eine solche Elastizität der Lieferungsfristen gewähren, daß die Industrie selbst in der Lage ist, den für sie günstigsten Zeitpunkt der Lieferungen innerhalb der ihr zugebilligten Lieferfrist zu wählen. Die Aufträge für Errichtung des Gebäudes dagegen können nur unter Umständen nach erfolgten Lieferungen so erteilt werden, daß sie auf dem Arbeitsmarkt der Bauarbeit gerade dann einsetzen, wenn eine Minderbeschäftigung von Seiten privater Auftragserteiler eingetreten ist.

Eine dritte Einteilung der Aufträge in solche, die sofort erteilt werden müssen, und solche, die beweglich sind, kann konjunkturpolitisch wesentlich werden und wird daher in unseren Betrachtungen berücksichtigt werden.

Es wird sich darum handeln, die öffentlichen Aufträge vorwiegend dann einzusetzen, wenn der während der Hausse ausgeweitete Produktionsapparat der Wirtschaft einem Abflauen der Privataufträge ausgesetzt ist. Während der Hausseperiode wird man öffentliche Aufträge schon deshalb vermeiden müssen, um nicht zu einer unnötigen Ausweitung des Produktionsapparates beizutragen, die nach einem Umschlag der Konjunktur während der Depression zu noch stärkeren Zusammenbrüchen und Stilllegungen von Betrieben, zu einer noch schärfer in Erscheinung tretenden Arbeitslosigkeit führen würde als bei einem weniger ausgebauten Produktionsapparat. Auch in sozialpolitischer Hinsicht kann Konjunkturpolitik durch öffentliche Aufträge von Bedeutung werden, denn Zurückhaltung von Aufträgen während der Hausse und Einsetzung während der Depression muß zu einer größeren Stetigkeit in der Beschäftigung der Arbeiter führen, wenngleich die Konjunkturlage immer noch durch Ansteigen oder Fallen des Beschäftigungsgrades auf dem Arbeitsmarkt in Erscheinung treten wird.

Bei jenen Industrien, die fast ganz von öffentlichen Aufträgen abhängig sind, denen Privataufträge nur in geringfügigem Umfange zufallen, müssen die öffentlichen Körperschaften für eine gleichmäßige Verteilung der Aufträge sorgen, um Stetigkeit in der Beschäftigung dieser Industrien zu erreichen.

Nach dieser Skizzierung der Tendenzen einer Konjunkturpolitik wenden wir uns nun jenen Behörden zu, die von erheblichem Einfluß auf das Auftragswesen sind.

II. Hauptteil.

A. Charakteristik der Behörden, die maßgebend für das öffentliche Auftragswesen sind.

Das Vergebungswesen der Behörden ist nicht einheitlich geregelt. Grundsätzlich ist maßgebend für die Beschaffungen der Etat der Behörden, d. h. die ihnen in jedem Jahr zur Verfügung stehenden Mittel, die auf den notwendig zu erfüllenden Bedarf zugemessen sind. Die vergebenden Abteilungen der Behörden gehen bei der Verteilung prinzipiell nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten vor, sie kaufen das für ihren Bedarf Erforderliche möglichst zu günstigen Preisen ein. Große volkswirtschaftliche Gesichtspunkte waren den Erwägungen über die Beschaffungen im allgemeinen völlig fern, daß sie im einzelnen unter Umständen in die Erwägungen einbezogen wurden, ist zurückzuführen auf einige Leiter von Vergebungsstellen, die es sich zum Ziele setzten, ihre Vergebungen nach Möglichkeit der wirtschaftlichen Lage der betreffenden Industrien anzupassen. Doch kommt eine solche Einstellung bei den Vergebungsstellen nur vereinzelt vor, und wir werden sie eingehend schildern bei der Behandlung der Beschaffungsmethoden der betreffenden Körperschaften. Wir können uns in Bezug auf die allgemeinen Gesichtspunkte, die für die Vergebungen maßgebend waren der Ansicht Schwartzkopffs, des Generalsekretärs der Ausgleichsstelle der Länder und Direktors der Preußischen Landesauftragsstelle anschließen: „Die ganzen Vernehmungen, die wir hier gehört haben, haben doch das eine gezeitigt, daß von einer Vergebungsmethode, die sich eng den wirtschaftlichen Wünschen, den wirtschaftlichen Notwendigkeiten anpaßt, tatsächlich nicht gesprochen werden kann — alles von Ausnahmen abgesehen."[1])

Es hatte sich vor dem Kriege durch die eben erwähnten Prinzipien der Vergebungen der Zustand herausgebildet, daß die Aufträge der Reichs- und Landesbehörden und anderer öffentlicher Körperschaften an wenige große und leistungsfähige Firmen vergeben wurden, und daß der gewerbliche Mittelstand, vor allem das Handwerk in Bezug auf die aus dem öffentlichen Bedarf

[1]) Protokolle. 5. Sitzung. S. 10/11.

hervorgehenden Lieferungen nicht konkurrenzfähig war. Uneinheitlichkeit in der Qualität und relativ höhere Preise der Produkte bedingten neben dem Mangel an entsprechenden „Verbindungen" zu den vergebenden Stellen der Behörden eine geringe Beteiligung des gewerblichen Mittelstandes an den öffentlichen Aufträgen.

Mit dem Herausgehen der großen Aufträge für Kriegslieferungen nach Kriegsausbruch mußte eine Umstellung der gesamten Industrie auf diese für den Krieg erforderliche Produktion erfolgen. Um den Bedarf an dieser Produktion erfüllen zu können und gleichzeitig in möglichst großem Umfang die Industrie an diesen Lieferungen zu beteiligen, wurde für die militärischen Lieferungen die Ausgleichsstelle der Bundesstaaten geschaffen. Diese Ausgleichsstelle sorgte für eine Verteilung der Kriegslieferungen auf die Industrie des gesamten Reiches.[1]) Eine Verknappung der Aufträge nach Kriegsende führte zu einem lebhaften Wettbewerb um die zur Verteilung kommenden Vergebungen, so daß eine gerechte und systematische Verteilung organisiert werden mußte. Zu diesem Zweck wurde die Ausgleichsstelle der Bundesstaaten zur Ausgleichsstelle der Länder umgewandelt und erhielt die Aufgabe, die Gesamtaufträge in einzelne Zweigaufträge zu zerlegen, nach der Leistungsfähigkeit der Industrien der einzelnen Länder.[2]) Diese „zerlegten" Aufträge wurden dann von den Landesauftragsstellen an geeignete industrielle Unternehmungen vergeben.

Die Landesauftragsstellen[3]) sind Organe der Länder, die der Mittelstandspolitik dienen, sie sind einerseits treuhänderische Vertreter der Industrien der einzelnen Länder bei der Verteilung der öffentlichen Aufträge. Andererseits fördern sie die Ausgestaltung der Industrien durch fachmännische Beratung. Die Landesauftragsstellen werden naturgemäß nur von solchen Unternehmungen in Anspruch genommen, deren Umfang und Leistungsfähigkeit nicht so erheblich sind, daß sie ihnen direkte Aufträge der Behörden verschaffen könnten. Von besonderem Erfolg ist die Tätigkeit der Landesauftragsstellen bisher in Preußen, Hessen, Württemberg und Baden gewesen.[4])

Die Tätigkeit der Landesauftragsstellen ist zum Teil abhängig von dem Umfang, in dem sie von den Industrien in Anspruch genommen werden. Ihre Entwicklung ist heute noch zum großen Teil traditionell bedingt. Sie werden vorwiegend tätig bei der Vergebung von Heeres- und Marineaufträgen, eine Folge ihres einstigen Arbeitsgebietes, der Verteilung der Kriegslieferungen. Von den Behörden werden sie kaum mit der Verteilung der Aufträge betraut, da die meisten Körperschaften nicht wie Heeres- und Marineämter mehrere Jahre hindurch auf die Landesauftrags-

[1]) Protokolle. 5. Sitzung, S. 35/36.
[2]) Protokolle. 5. Sitzung, S. 36.
[3]) Wernicke, Mittelstandsbewegung H. d. St. 4. Aufl.
[4]) Protokolle. 5. Sitzung, S. 22.

stellen angewiesen waren, und daher nicht die Leistungsfähigkeit dieser Stellen erprobt haben.

Prinzipiell sind die Landesauftragsstellen in der Lage, ihren Wirkungskreis auszudehnen einerseits auf sämtliche Gebiete von Handel, Handwerk und Industrie und andererseits Vermittlungsstelle von sämtlichen Behörden zu werden. Daß die Tätigkeit der Landesauftragsstellen sich bisher in engen Grenzen hielt, hat seine Begründung in dem Verhalten zahlreicher Behörden, die, wie z. B. die Reichsbahngesellschaft und die Reichspost erklärten, daß der Apparat dieser Auftragsstellen zu sehr anwachsen würde, wenn sie die für die Beschaffung notwendigen Aus-

Auf jeden Fall würde eine Verbindung zwischen Behörden und Landesauftragsstellen bei der Durchführung der Beschaffungen eine Umorganisation des Beschaffungswesens bei sämtlichen Behörden und bei den Landesauftragsstellen erfordern.

Mit den Möglichkeiten einer Umgestaltung des Beschaffungswesens werden wir uns an anderer Stelle auseinanderzusetzen haben. Wir wenden uns nun der Organisation des Beschaffungswesens einzelner Behörden zu und beschränken uns dabei auf die Darstellung des Auftragswesens derjenigen Behörden, die uns in besonders klarer Weise die Probleme, die sich ergeben, in Erscheinung treten lassen. Daher bevorzugen wir in unserer Untersuchung jene Behörden, die in den Sitzungen des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates befragt, erstmalig Auskünfte über die systematische Organisation ihres Auftragswesens erteilten.
künfte einziehen würden.[1])

[1]) Protokolle. 5. Sitzung.

1. Die Reichsbahngesellschaft.

a) Organisation und Objekte ihrer Beschaffungen.

b) Finanzierungsmethoden ihrer Beschaffungen.

Die Höhe der Beschaffungen der Reichsbahn ist schwankend von Jahr zu Jahr, doch kann man als Normaljahr für die Nachkriegszeit nach Angabe des vernommenen Sachverständigen das Jahr 1926 einsetzen. Wir legen aber unseren Untersuchungen die Auftragszusammenstellung von 1926—1929 zugrunde.[1])

Zusammenstellung der Sachausgaben der Reichsbahngesellschaft in Mill. RM.

	1926	1927	1928	1929
Hochbau	85,—	100,—	46,—	93,—
Tiefbau	417,—	361,—	243,50	190,30
Eisenbau	40,—	54,—	19,50	50,—
Industrie d. Steine u. Erden	45,—	45,—	21,—	53,70
Bau- und Nutzholz	52,—	58,—	46,—	77,90
Kohlen und Koks	255,—	274,—	275,30	324,70
Eiserne Walzwerks- und Gießereierzeugnisse	211,—	443,—	261,—	472,02
Maschinen und Apparate	8,—	58,—	45,—	41,—
Fahrzeuge	60,50	236,—	200,20	271,—
Elektr. Anlagen	4,50	60,—	16,—	17,—
Kabel und Drähte	0,50	8,—	6,—	4,—
Oele und Fette	36,—	52,—	53,—	59,20
Textilien	14,—	18,—	18,—	19,—
Leder, Lederwaren und Gummi	8,—	10,—	10,—	10,—
Papierindustrie	18,—	20,—	20,—	20,40
Insgesamt:	1254,50	1797,—	1280,50	1703,22

In der Organisation der Beschaffungen der Reichsbahn herrscht weitgehende Einheitlichkeit in Bezug auf die Vergebungen und die Auftragsbedingungen, zu denen geliefert wird. Zuständig für die Auftragserteilungen sind in den verschiedenen Ländern die Länderbeschaffungsstellen,[2]) die aus der Zeit stammen, in der es noch nicht eine einheitliche Reichsbahn gab. Der Vorzug der Länderbeschaffungsstellen liegt in der Möglichkeit, bei den Aufträgen die Industrien der einzelnen Länder genau so zu berücksichtigen, wie vor dem Zustandekommen der Reichsbahn.

Bei jeder der zu behandelnden Behörden müssen wir die Beschaffungen unterscheiden auf Grund der Methoden, nach denen sie als Aufträge an die Wirtschaft erteilt werden. Hier bestehen verschiedene Möglichkeiten.

1. Jede Abteilung gibt alle Aufträge, die zu ihrer Bedarfsbefriedigung erforderlich sind, direkt an die Wirtschaft. Das ist die Methode dezentralisierter oder Einzelbeschaffungen.

[1]) Protokolle. 1. Sitzung, S. 2.
[2]) Protokolle. 1. Sitzung, S. 4.

2. Alle Abteilungen stellen ihre Beschaffungspläne auf, sammeln sie und lassen die gesamten Aufträge von einer Seite aus an die Wirtschaft ergehen, die Methode zentraler Beschaffungen.

3. Mehrere Abteilungen schließen sich bei der Auftragserteilung zusammen, eine Methode, die man als Gruppenbeschaffung bezeichnet.

Die Beweggründe für die verschiedenen Beschaffungsmethoden und die wirtschaftlichen Auswirkungen werden wir bei der Darlegung der Beschaffungsmethoden der einzelnen Behörden zu untersuchen haben.

Die Beschaffungen der Reichsbahn finden zu 80% zentral statt. Gruppen- und Einzelbeschaffungen betragen zusammen 20% der Gesamtbeschaffungen.[1]) Zentrale Beschaffungsstellen der Reichsbahn sind das Preußisch-Hessische Zentralamt, die Zweigstelle Bayern des Zentralamtes mit Baukonstruktions- und Maschinenbauamt, die Direktionen Dresden, Stuttgart, Karlsruhe, Schwerin und Oldenburg.[2])

Beeinflußt wird die Methode der Beschaffung auch von den Objekten, um die es sich handelt. So wird der Bedarf an Kohle für das gesamte Reichsgebiet mit Ausnahme von Bayern und Sachsen vom preußisch-hessischen Zentralamt besorgt. Ebenso besorgt das Zentralamt die Auftragserteilung für das Gebiet des Oberbaus, schließt mit dem Stahlwerksverband Mantelverträge ab, in die die einzelnen Direktionen und Abteilungen eintreten. Bei den Beschaffungen vom Stahlwerksverband ergibt sich eine gewisse Stetigkeit. Diese Beschaffungen werden gleichmäßig über das ganze Jahr verteilt, die Zahlungen erfolgen gleichmäßig monatlich, und durch die so erzielte Gleichmäßigkeit der Lieferungen ist die Möglichkeit günstiger Einkaufspreise gegeben.

Gerade bei der Reichsbahngesellschaft ist maßgebend für die Art der Beschaffung zentral oder dezentral die Größe des Objekts. Für zentrale Beschaffung kommen in Frage: Kohlen, Lokomotiven, Schwellen, Geräte und Werkstoffe. Diese Zentralisierung hat ihre Berechtigung volkswirtschaftlich insofern, als diese Industrien meistens kartelliert sind und so die Aufträge schon in sich anteilmäßig verteilen.

Dezentral werden beschafft mit Berücksichtigung der Industrien einzelner Länder: Baustoffe, Kies, kleinere Geräte usw. von 30 Reichsbahndirektionen für Einzelbeschaffungen. Ueber die liefernden Firmen findet kein Erfahrungsaustausch statt, nur bei besonders schlechten Lieferungen wird die Firma bekanntgegeben.

Die Hauptverwaltung stellt allgemeine Richtlinien für die Beschaffung auf und macht den Voranschlag. Sie überweist den einzelnen Direktionen die Mittel und kontrolliert insofern die Wirtschaftsführung, als sie durch Kontrolle der Preislisten, die auch unter den einzelnen Direktionen ausgetauscht werden, einen zu teueren Einkauf verhindert. Für die Finanzierung der Aufträge

[1]) Protokolle. 1. Sitzung, S. 6.
[2]) Protokolle. 1. Sitzung, S. 5.

ist wesentlich, daß die Summen, die für Auftragserteilung in Frage kommen, sich völlig nach dem jeweiligen Bedarf richten. Infolgedessen sind sie in den verschiedenen Jahren sehr verschieden hoch. Sie betrugen 1926 1300 Millionen RM. und für 1927 1800 Millionen RM. Hinzu kommt, daß der Voranschlag wahrscheinlich infolge des in den einzelnen Jahren verschieden hohen Bedarfs kein Haushaltsgesetz mehr ist, nach dem man sich mit den Dispositionen streng zu richten hat. Der Voranschlag der Reichsbahn ist dehnbar und umso mehr zu erweitern, wenn die Verkehrseinnahmen sich besonders günstig entwickeln. Gerade in diesen Tatsachen liegt eine außerordentliche Möglichkeit, unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten die Auftragserteilung zu handhaben. Außerdem bestehen bei der Reichsbahngesellschaft „keine Fesseln der Etatisierung". Die Reichsbahngesellschaft kann Mittel, die sie in einem Jahr nicht unbedingt anlegen muß, auf das folgende Etatsjahr übertragen. Hier spielt also die sonst sehr schwierige Frage der Finanzierung öffentlicher Aufträge bei deren Verlegung auf die Zeiten der Depression eine relativ geringe Rolle, weil sie grundsätzlich günstiger ist als bei der Etatgebundenheit anderer öffentlicher Körperschaften.

Bei der Reichsbahngesellschaft wird es möglich sein, diejenigen Aufträge, die nicht zu einer unbedingt sofort zu erfüllenden Bedarfsdeckung führen, in hohem Maße dann einzusetzen, wenn die Auftragserteilung der Wirtschaft besonders dienlich ist.

Eine Finanzierung der Aufträge durch Anleihen käme in Depressionszeiten in Frage, weil gerade in diesen Zeiten die Betriebseinnahmen, die sonst auch mit zur Finanzierung der Aufträge verwendet werden, wesentlich geringer sind.

Die Reichsbahngesellschaft hat schon vor Erörterung der konjunkturpolitischen Möglichkeiten der Auftagserteilung von sich aus eine gewisse Konjunkturpolitik durch Auftragserteilung betrieben, aus einer sozialen Einstellung heraus. Sie hat, wenn in einer Gegend vorübergehend durch Saison- oder Konjunkturschwankungen Arbeitslosigkeit herrschte, ihre Beschaffungsstellen angewiesen, soweit es möglich war, im Rahmen der vorhandenen Mittel, diese notleidenden Industrien zu beschäftigen. Derartige Berücksichtigung der Saison- und Konjunkturschwankungen war der Reichsbahngesellschaft möglich, da ihre zentralen Beschaffungsstellen sich dauernd über die gegenwärtige Wirtschaftslage informieren. Man ist auch durch Streckung der Lieferfristen einzelnen Industrien vielfach entgegengekommen und hat besonders auf das saisonmäßig stark schwankende Baugewerbe und auf das Steinbruchgewerbe sich einzustellen versucht. Das Bauprogramm der Reichsbahngesellschaft kommt alljährlich im November heraus, und da man durch Verlegung des Haushaltsjahres auf das Kalenderjahr bei der Reichsbahngesellschaft reichlich Mittel während der Wintermonate zur Verfügung hat, ist man gerade während dieser für die Bauindustrie beschäftigungsarmen Zeit in der Lage, Aufträge speziell an Baustofflieferungen ergehen zu lassen. Ebenso

verlegt man auch bei dem Steinbruchgewerbe die Aufträge vorwiegend auf die Wintermonate, und seit dem Winter 1926 haben sich die Reichsbahn-Direktionen, die Provinzen und Kommunen einerseits mit den Firmen des Steinbruchgewerbes andererseits geeinigt über eine planvolle Auftragserteilung und Lieferungsfristen, die zu einer stetigeren Beschäftigung im Steinbruchgewerbe führen. Als Vorteil erwächst aus diesen Verträgen für die auftragerteilenden Stellen ein günstiger Preis.

2. Die Reichspost.

a) Organisation und Objekte ihrer Beschaffungen.
b) Finanzierungsmethoden ihrer Beschaffungen:

Die Auftragserteilung der Post ist schwankend von Jahr zu Jahr. Wir geben in der folgenden Tabelle eine Sammlung der Postaufträge in den Jahren 1926—29.

Die Sachausgaben des Reichspostminieteriums
in Mill. RM.

	1926	1927	1928	1929
Hochbau	133,50	117,90	71,—	92,36
Industrie d. Steine u. Erden	6,40	0,80	17,10	14,36
Bau- und Nutzholz	2,20	2,30	5,40	5,72
Eiserne Walzwerks- und Gießereierzeugnisse	16,90	4,30	1,90	14,41
Kohlen und Koks	10,60	13,30	12,—	15,92
Maschinen und Apparate	6,20	6,80	6,20	13,28
Fahrzeuge	15,10	29,60	37,—	49,82
Elektr. Anlagen	26,20	127,10	71,—	99,80
Kabel und Drähte	86,80	99,50	80,90	98,54
Oele und Fette	2,90	12,20	13,60	18,65
Textilien und Bekleidung	3,90	4,—	2,—	4,36
Leder, Lederwaren und Gummi	0,10	0,60	0,40	1,14
Papierindustrie und Vervielfältigungsgewerbe	5,80	18,30	18,50	21,71
Holz-, Schnitz-, Formerwaren usw.	0,50	4,20	3,—	3,83
Feinmechanik und Instrumente		3,14	0,80	4,84
Insgesamt:	317,10	444,30	340,80	458,61

Grundsätzlich werden bei der Post[2]) die technischen Lieferungen zentral, die Leistungen naturgemäß vorwiegend dezentral, also örtlich beschafft. Da sich Lieferungen und Leistungen der Reichspost wie 80 % zu 20 % verhalten und 90 % der technischen Lieferungen zentral beschafft werden, ist bei der Post die zentrale

[1]) 1926, 1927 Gutachten Anhang 2, 1928, 1929 vom Reichswirtschaftsministerium, nicht veröffentlicht.

[2]) Gutachten S. 20, Protokolle 2. Sitzung S. 7.

Beschaffung von Bedeutung. Abgesehen von den technischen Lieferungen werden aus Zweckmäßigkeitsgründen jene Objekte zentral beschafft, die einheitlich für den gesamten Postbetrieb im Reich gebraucht werden. Das kommt z. B. in Frage für Kraftwagen, Glühlampen, Fahrräder, Schreibmaschinen, Papier, Apparate, die der Funktechnik dienen, Kabel u. a., für deren Lieferung nur wenige Firmen in Frage kommen.[1])

Der Rest der technischen Lieferungen, die Bauleistungen und technische Leistungen, werden dezentral beschafft.

Für die von der Reichspost zentral beschafften Objekte ist eine Beschaffungsstelle eingerichtet worden. Der Bedarf an zentral zu beschaffenden Gegenständen wird von den Oberpostdirektionen bei der Beschaffungsstelle gemeldet. Diese macht die Bestellungen und teilt dann 1. den Oberpostdirektionen Zahl und Art der Objekte mit, z. B. der Kraftwagen, die ihnen geliefert werden. 2. gibt diese Beschaffungsstelle die Aufträge z. B. an Kraftwagen, direkt an die einzelnen herzustellenden Firmen, die die einzelnen Oberpostdirektionen beliefern sollen. 3. regelt die Beschaffungsstelle die Zahlung der bestellten und gelieferten Objekte. Die einzelnen Oberpostdirektionen können selbständig über die für zentrale Beschaffungen zur Verfügung stehende Summe nicht verfügen.

Eine besondere Organisation besteht für die dezentralen Beschaffungen auf dem Gebiete des Bauwesens. Hier erfolgt von Seiten der Oberpostdirektionen eine Anmeldung der baulichen Bedürfnisse mit Kostengrenzen beim Ministerium. Dort wird die Notwendigkeit der Beschaffungen überprüft, und entsprechend dem Ergebnis der Prüfung die Zustimmung für die baulichen Veränderungen erteilt oder abgelehnt. Die Auftragserteilung und Leitung des Baus wird dann aber von den Oberpostdirektionen diesen dezentralen Beschaffungen selbständig[2]) Doch findet eine selbst ausgeführt. Ueber die ihnen zu diesem Zweck zur Verfügung stehenden Mittel bestimmen die Oberpostdirektionen bei Kontrolle statt dadurch, daß die Oberpostdirektionen sich an die Reichsverdingungsordnung halten müssen. Außerdem unterstehen sie der Kontrolle des Rechnungshofes, dem sie verantwortlich sind.[3]) Durch dezentralisierte Beschaffung auf dem Gebiete des Bauwesens ist es den einzelnen Oberpostdirekionen möglich, innerhalb ihres Bezirks Rücksicht zu nehmen auf die durch die Konjunktur- und Saisonbewegungen beeinflußte Lage der Bauindustrie und des Arbeitsmarktes für Bauarbeiter. Speziell die Saisonbewegungen können hier durch Erteilung der Aufträge abgeschwächt werden. Zur Unterstützung einer solchen Auftragspolitik ist vom Reichspostministerium eine Wirtschaftsabteilung gebildet worden, die dauernd in Verbindung steht mit der gesamten Industrie, dem Handel und dem Handwerk, sowie mit dem

[1]) Gutachten, S. 20. Protokolle: 1. Sitzung S. 52 und 2. Sitzung S. 5 und 6.
[2]) Protokolle. 2. Sitzung, S. 8.
[3]) Gutachten. S. 21.

Institut für Konjunkturforschung. Bei jeder Oberpostdirektion gibt es einen Wirtschaftsreferenten, der Industrie, Handel und Handwerk und den Arbeitsmarkt innerhalb seines Bezirkes beobachtet und allmonatlich eingehende Berichte darüber an die Wirtschaftsabteilung des Reichspostministeriums zu liefern hat.[1]) Diese beim Reichspostministerium zusammenlaufenden Angaben werden beim Beschaffungswesen berücksichtigt. Das ist z. T. dadurch noch nicht scharf in Erscheinung getreten, daß die Wirtschaftsabteilung erst 1927 gegründet worden ist. Außerdem bestehen bei der Post gewisse Tendenzen, die im Wesen des Postbetriebs ihre Begründung haben; z. B. richten sich die Bauanlagen der Reichspost nach dem aus der Verkehrslage sich ergebenden Bedarf,[2]) ohne die Schwankungen unterliegende wirtschaftliche Lage der Bauindustrie zu berücksichtigen. Diese Tendenzen werden unterstützt durch die Eigenart der Finanzierungsmethoden der Reichspost.

Das Etatsjahr läuft bei der Reichspost vom 1. April bis zum 31. März, ist also noch nicht wie bei der Reichsbahngesellschaft aus dem Grunde, den Bedürfnissen der Wirtschaft entgegenzukommen, mit dem Kalenderjahr in Uebereinstimmung gebracht worden. Ueber den Umfang des Etats berichteten wir zu Beginn der Darlegung des Beschaffungswesens der Reichspost. Die Mittel werden für das gesamte Etatsjahr bewilligt, aber nur 50% der bewilligten Mittel werden für die nächsten sechs Monate sofort zur Verfügung gestellt, der Rest wird erst nach einem halben Jahr freigegeben. Die Bindung an den Etat ist außerordentlich eng, obwohl ein Vorgriff möglich ist und obwohl eine Uebertragung auf das nächste Etatsjahr stattfinden kann. Die Möglichkeit des Vorgriffs ist vor allem bei großen Bauanlagen gegeben, die sich oft über mehrere Jahre erstrecken, wenn die Knappheit der Mittel am Ende eines Etatsjahres zu Baueinstellungen führen würden, und man im allgemeinen während der Wintermonate versucht, den inneren Ausbau der neuen Gebäude in Angriff zu nehmen. Durch diese Arbeitsverteilung wird den Bauarbeitern Gelegenheit gegeben, auch während der für sie schlechten Monate Beschäftigung zu finden.[3])

Betrachtet man die Reichspost als Unternehmen, das dem Verkehr dient, dessen Betriebseinnahmen mit zunehmendem Verkehr wachsen, so erkennt man, daß gerade bei steigendem Verkehr und steigenden Einnahmen die Notwendigkeit und die finanzielle Möglichkeit des Ausbaus der Unternehmen besteht. Ihrem Wege nach ist die Reichspost ein Unternehmen, dessen Ausgestaltung mit ansteigender Konjunktur parallel vorgenommen werden müßte. Damit wäre verbunden eine während des Konjunkturanstiegs wachsende Auftragserteilung, die zugleich mit den in

[1]) Protokolle. 2. Sitzung S. 42 und 43.
[2]) Protokolle. 2. Sitzung S. 36.
[3]) Protokolle. 2. Sitzung S. 21 und 27.

dieser Periode einsetzenden Aufträgen der Privatwirtschaft den Produktionsapparat ausweiten würde.

Dem steht entgegen, daß es sich bei den großen dauerhaften Anlagen meist um solche handeln wird, deren Herstellung weniger einem aus dem Konjunkturaufstieg sich ergebenden Bedarf erwächst, als vielmehr einem Bedarf, der sich aus einer dauerhafteren strukturellen Ausweitung der Volkswirtschaft ergibt. Solche Anlagen werden aber auch durch Anleihen zu finanzieren sein.[2]) Bei einem Anstieg der Konjunktur werden auch die Betriebseinnahmen wachsen und sofort oder später zur Finanzierung verwendet werden können.

Die Beschaffung jener Lieferungen und Leistungen die mit ansteigender Konjunktur wachsen, werden so organisiert werden müssen, daß, nach ihrer Dringlichkeit abgestuft, die Aufträge möglichst dann gegeben werden, wenn den betreffenden Industrien und dem Arbeitsmarkt ein Ersatz für abflauende Beschäftigung von Seiten der Privatindustrie geboten werden kann

3. Das Reichswehrministerium.

a) Organisation und Objekte seiner Beschaffungen.

b) Finanzierungsmethoden seiner Beschaffungen.

Die Summen, die dem Reichswehrministerium zur Verfügung stehen, sind annähernd gleich hoch von Jahr zu Jahr. Das Reichswehrministerium ist angewiesen auf die Mittel aus dem Etat und hat nicht wie Reichspost und Reichsbahngesellschaft Einnahmen aus dem Betrieb. Die Mittel aus dem Etat entsprechen den alljährlich auftretenden Bedürfnissen des Ministeriums, die annähernd gleich bleiben. Anschließend bringen wir die Zusammenstellung der Sachausgaben des Ministeriums, die in Gestalt von Sachaufträgen an die Wirtschaft herausgehen.

Sachausgaben des Reichswehrministeriums
in Millionen RM.

1926	Heeresleitung	Marineleitung	Heereswaffenamt
Hochbau	28,18	3,70	1,42
Tiefbau	2,51	2,00	—
Eisenbau	0,07	0,80	—
Industrie der Steine und Erden	—	1,30	—
Bau- und Nutzholz	0,05	1,00	1,61
Kohlen und Koks	4,77	3,60	—
Eiserne Walzwerks- u. Gießereierzeugn.	0,10	8,00	9,56
Maschinen und Apparate	0,28	15,40	12,47
Fahrzeuge	—	2,40	10,39
Feinmechanik und Instrumente	0,06	1,20	1,92
Elektr. Anlagen	0,05	8,50	0,08
Kabel und Drähte	0,01	1,60	1,04
Uebertrag:	36,08	49,50	38,49

	Heeres-leitung	Marine-leitung	Heeres-waffenamt
Uebertrag:	36,08	49,50	38,49
Oele und Fette	0,16	9,00	11,04
Textilien und Bekleidung	12,40	0,70	0,72
Lederwaren und Gummi	3,00	0,70	3,81
Papierindustrie u. Vervielfält.-Gewerbe	0,03	0.40	0,30
Holz-, Schnitz- u. Formerwaren, Sportger.	1,08	0,70	3,34
Insgesamt:	53,15	61,00	57,70

1927			
Hochbau	30,95	5,42	1,02
Tiefbau	2,69	5,12	—
Eisenbau	0,39	0,80	—
Industrie der Steine und Erden	—	1,80	—
Bau- und Nutzholz	0,05	1,50	0,40
Kohlen und Koks	4,53	5,50	—
Eiserne Walzwerks- u. Gießereierzeugn.	0,10	10,00	14,01
Maschinen und Apparate	0,24	17,00	13,06
Fahrzeuge	0,10	4,00	8,55
Feinmechanik und Instrumente	0,07	1,80	1,80
Elektr. Anlagen	0,21	9,60	1,50
Kabel und Drähte	0,01	1,80	0,44
Oele und Fette	0,19	11,00	17,06
Textilien und Bekleidung	11,63	6,00	0,39
Leder, Lederwaren und Gummi	3,02	0,90	3,55
Papierindustrie u. Vervielfält.-Gewerbe	0,03	0,60	0,04
Holz-, Schnitz-, Formerwaren, Sportg. usw.	0,92	0,90	0,51
Insgesamt:	55,13	83,74	62,33

1928	Heer	Marine
Hochbau	31,91	3,44
Tiefbau	2,89	2,33
Eisenbau	—	0,72
Steine und Erden	0,40	1,15
Bau- und Nutzholz	0,08	0,85
Kohle und Koks	4,96	3,75
Walzwerks- und Gießereierzeugnisse	26,28	10,60
Maschinen, Apparate, Waffen	14,89	22,44
Fahrzeuge	8,87	0,60
Feinmechanik und Instrumente	2,58	0,80
Elektr. Anlagen	0,29	10,40
Kabel und Drähte	0,44	0,90
Oele und Fette	7,35	12,08
Textilien und Bekleidung	10,97	0,97
Papierindustrie und Vervielfältigungsgewerbe	0,79	0,11
Holz-, Korb-, Bürstenwaren	4,41	1,88
Leder, Gummi	5,84	0,52
Insgesamt:	122,95	72,52

1929	Marine	Heer
Hochbau	2,43	26,12
Tiefbau	2,14	3,10
Eisenbau	0,87	—
Steine und Erden	1,20	0,28
Bau- und Nutzholz	1,01	—
Kohle und Koks	3,17	3,51
Walzwerks- und Gießereierzeugnisse	7,90	0,75
Maschinen, Apparate, Waffen	7,21	1,32
Fahrzeuge	0,73	3,42
Feinmechanik und Instrumente	8,34	0,03
Elektrotechn. Anlagen	8,55	1,40
Kabel und Drähte	1,47	0,08
Oele, Farben, Fette, Brennstoffe	8,43	1,36
Textilien und Bekleidung	1.05	15,76
Leder, Lederwaren und Gummi	0,70	4,42
Papierindustrie und Vervielfältigungsgewerbe	0,10	0,66
Holz-, Korb-, Bürstenwaren	0,50	5,84
Insgesamt:	55,80	69,16

Die Sachausgaben des Reichswehrministeriums betrugen insgesamt:

für	1926	171,85	Millionen	RM.
„	1927	201,20	„	„
„	1928	195,47	„	„
„	1929	124,96	„	„

Wir ersehen aus diesen Tabellen, daß die Sachausgaben immerhin Schwankungen unterworfen sind, obwohl die Höhe der Etats annähernd gleich bleiben. Diese Schwankungen werden zum Teil hervorgerufen durch die Bewegungen in den Bauvorhaben, durch Ergänzungsbeschaffungen der Fahrzeuge, sowie andere Ergänzungen und aus den für die Jahre 1928 und 1929 fehlenden Angaben der Beschaffungen des Heereswaffenamtes.

Nach der Eigenart dieser Objekte, dem Umfang des Bedarfs nach ihnen und der Höhe der für ihre Beschaffung zur Verfügung stehenden Summen richtet sich die Organisation ihrer Beschaffung. Allgemein ist zu sagen, daß die Bauleistungen dezentral örtlich beschafft werden und alles übrige zentral beschafft wird. Der Heeresbedarf wird zu 90 % zentral, zu 10 % dezentral beschafft. Die Organisation dieser Beschaffungen und ihre Begründung erfolgt an anderer Stelle. Dezentrale Beschaffungsstellen sind die Provinzialdienststellungen, auch Heeresverwaltungsämter genannt. Für die zentralen Beschaffungen muß sich das Reichswehrministerium nach § 16 des Wehrgesetzes einer Stelle bedienen, die für einen wirtschaftlichen und sozialen Ausgleich unter den Ländern und

innerhalb der Länder sorgt.[1]) Nach Verordnung des Reichspräsidenten hat die Ausgleichsstelle der Länder diese Aufgabe übernommen und steht daher dauernd in Verbindung mit den einzelnen Beschaffungsstellen des Reichswehrministeriums. Die Ausgleichsstelle der Länder erhält Aufstellungen aller Beschaffungen der einzelnen Beschaffungsstellen und hat beratenden Einfluß auf die Vergebungen. Wesentlich ist, daß durch diese Organisation eine eingehende Statistik über die Vergebungen vorhanden sein muß.

Die Mittel für die Beschaffungen auf dem Gebiete des Bauwesens für das Heer enthält die Heeresbauverwaltung, und zwar sind diese Mittel wie folgt aufgeteilt:

Bauaufträge in Millionen RM.[2])

	1926	1927	1928	1929
Hochbau	33,30	37,39	35,25	28,55
Tiefbau	4,31	7,81	5,22	5,24
Eisenbau	0,87	1,19	0,72	0,87
Insgesamt:	38,68	46,39	41,29	34,66

Diese Zahlen sind je nach der Durchführung der Bauvorhaben nicht sehr erheblichen Schwankungen unterworfen.

Etwa ein Fünftel dieser Mittel wird für Instandsetzungen auf diesen drei Gebieten verwendet, und zu diesem Zwecke einem Bauwirtschaftsfonds überwiesen, der dann die Instandsetzungen bezahlt. Die übrigen Mittel werden den Provinzialbehörden überwiesen und von diesen auf die lokalen Behörden verteilt. Die örtlichen Bauämter regeln dann die Vergebung..[3])

Durch diesen Weg wird es ermöglicht, zu den Bauarbeiten die Bauarbeiter der Gegend, in der die Arbeiten zu erledigen sind, heranzuziehen. Eine dezentrale Vergebung der Bauarbeiten entspricht völlig dem Charakter des Baugewerbes. Die Schwierigkeiten der Arbeitsverteilung liegen vor allem in der temporären Verteilung der Arbeiten und kommen vorwiegend im Hochbaugewerbe bei einmaligen Bauvorhaben zum Ausdruck.

Ursache dieser Schwierigkeiten ist die Einrichtung des Etatsjahrbeginns am 1. April, da erst nach Beginn des Etatsjahrs die Entwürfe über Bauvorhaben geprüft werden. Dieser Vorgang nimmt meist acht Wochen in Anspruch, so daß mit dem Bau nicht vor dem 1. Juni begonnen werden kann und im Winter das Austrocknen erfolgt. Eine solche Regelung verstärkt also die natürliche Saisonbewegung des Baugewerbes und macht eine konjunkturpolitische Einwirkung auf diesem Gebiete unmöglich. Eine Verschiebung des Etatsjahrs auf das Kalenderjahr könnte gerade bei einmaligen Bauvorhaben von Nutzen sein. Man hätte dann nach erfolgter Prüfung von Anfang März an Gelegenheit, mit den Bauarbeiten einzusetzen, sofern die Witterung es gestattet.

[1]) Protokoll, 1. Sitzung S. 55 und 56.
[2]) Errechnet aus den Zusammenstellungen des Reichswirtsachftsministeriums.
[3]) Protokolle. 2. Sitzung, S. 72 und 73.

Bei den zentralen Beschaffungen handelt es sich meist um solche Objekte, die gleichartig ausfallen müssen und daher nur von wenigen Firmen zentral bezogen werden können. Hier kommen einerseits große Objekte wie Kraftwagen, dann Ergänzungsbeschaffungen z. B. an Büromaschinen, auch an Möbeln in Frage. Während für die Lieferung von Kraftwagen überhaupt nur wenige Firmen berücksichtigt werden, wird bei kleineren Objekten wie z. B. Wäsche, Betten, die Lage der betreffenden Industrien beachtet. Bei diesen gleichmäßig wiederkehrenden Beschaffungen ist im voraus die Summe bekannt, die alljährlich für diese Beschaffungen zur Verfügung steht. Die Provinzialstellen melden noch im alten Haushaltsjahr ihren Bedarf für das nächste Jahr bei der Ausgleichsstelle der Länder an. Diese macht mit Rücksicht auf den Beschäftigungsgrad der betreffenden Industrien noch im alten Haushaltsjahr die Vergebungen, evtl. mit sehr langen Lieferfristen, um der Industrie entgegenzukommen. Prinzipiell versucht man aber, die Lieferungen gleichmäßig über das ganze Jahr zu verteilen.[1])

Die Zusammenarbeit der Provinzialstellen mit der Ausgleichsstelle der Länder erfordert Beschaffungsübersichten, in denen auch die Unternehmungen, die die Lieferungen machen, genannt sind. Daher hat man bei den Beschaffungen des Reichswirtschaftsministeriums eine Uebersicht über die Beteiligung von Handel, Handwerk und Industrie. Man verfolgt dort, wo das Handwerk technisch konkurrenzfähig ist, eine Politik der möglichst weitgehenden Beteiligung des Handwerks an öffentlichen Aufträgen. Man versucht, das Handwerk in Genossenschaften zusammenzuschließen, um es dauernd mit großen Lieferungen beteiligen zu können. Diese Zusammenschlüsse sind z. T. schon durchgeführt, z. T. noch in der Durchführung begriffen. Zur Erleichterung des Einkaufs an Material schließt man die Handwerker eines Bezirks zu Verbänden zusammen, die sich eine zentrale Roheinkaufsstelle schaffen.[2]) Das zusammengeschlossene Handwerk kann durch Einkauf größerer Mengen dieselben billigen Preise erzielen wie ein großindustrielles Unternehmen bei seinen Rohstoffeinkäufen.

Eine Sonderregelung der Beschaffungen ist für Waffengerät durch den Versailler Vertrag gegeben. Hier erfolgt keine freihändige Vergebung, liefern dürfen nur bestimmte im Versailler Vertrag genannte Firmen. Außerdem bestimmt der Versailler Vertrag Höchstfertigungsmengen an Waffengerät pro Jahr, so daß hier eine Uebertragung von einem Etatsjahr auf das nächste zum Zwecke konjunkturpolitischer Einwirkung kaum möglich ist.

Hinsichtlich der Finanzierung ist es wesentlich, daß das Reichswehrministerium mit den Mitteln des Etats zu rechnen hat, zu dem keine Sondereinnahmen hinzukommen können. Der Etat ist fast gleich hoch von Jahr zu Jahr. Ebenso sind die Be-

[1]) Protokolle. 2. Sitzung, S. 70.
[2]) Protokolle. 2. Sitzung, S. 69.

schaffungen, wenn nicht gerade Bauvorhaben oder irgendein anderer Bedarf sich geltend macht, alljährlich gleich. Die Mittel des Etats entsprechen genau dem Bedarf an Beschaffungen, und diese Knappheit der Mittel verbietet es, erhebliche Uebertragungen von einem Etatsjahr auf das nächste zu machen, obwohl theoretisch und etatrechtlich diese Möglichkeit gegeben ist.[1])

Die Dringlichkeit der jährlichen Beschaffungen verhindert eine großzügige konjunkturpolitische Einstellung der Beschaffungsstellen. Dagegen versucht man bei der Art der Beschaffungen die Saisonschwankungen zu berücksichtigen, soweit es möglich ist, und könnte aus den oben angeführten Gründen beim Baugewerbe z. B. den Ausgleich in noch erheblich größerem Umfang erreichen bei einer Verlegung des Etatsjahrs auf das Kalenderjahr.

4. Das Reichsfinanzministerium.

a) Organisation und Objekte seiner Beschaffungen.

b) Finanzierungsmethoden seiner Beschaffungen.

Die Schwankungen in dem Etat des Reichsfinanzministeriums sind nicht so sehr erheblich aus ähnlichen Gründen wie beim Reichswehrministerium. Betriebseinnahmen sind nicht vorhanden, so daß die Einkünfte aus dem Etat durch keinerlei Ergänzungen erhöht werden können. Die Beschaffungen sind zum größten Teil alljährlich die gleichen, die auch alljährlich in gleichem Umfang erforderlich sind.

Die Sachausgaben des Reichsfinanzministeriums in Millionen RM.[2])

	1926	1927	1928	1929
Hochbau	32,80	44,80	50,88	29,08
Tiefbau	—	2,50	1,45	1,22
Kohlen und Koks	1,50	1,50	3,15	3,65
Maschinen und Apparate	3,50	4,50	3,00	3,34
Fahrzeuge	0,55	0,65	4,37	2,12
Oele, Fette, flüss. Brennstoffe	0,25	0,25	0,31	0,60
Textilien und Bekleidung	0,50	1,20	0,95	0,68
Papierindustrie u. Vervielfält.-Gew.	1,80	2,00	2,63	2,24
insgesamt	40,90	57,40	66,74	42,94

Im Vordergrunde der Beschaffungen des Reichsfinanzministeriums stehen die Bauten, die 80 % aller Beschaffungen betragen und durchschnittlich eine Summe von 47 Millionen erfordern.[3])

[1]) Protokolle. 2. Sitzung, S. 71.

[2]) 1926 u. 1927 Gutachten Anlage 2, 1928 u. 1929 entnommen den Zusammenstellungen des Reichswirtschaftsministeriums, unveröffentlicht.

[3]) Protokolle 3. Sitzung S. 6.

Die Bauaufträge werden dezentral vergeben. Man muß hier scheiden 1. laufende Aufträge über Bauunterhaltungen und 2. Neubauaufträge, die einmalig vorkommen. Die Bauunterhaltungen werden finanziert aus laufend bewilligten Mitteln, die jährlich in gleicher Höhe zur Verfügung stehen. Bei der Durchführung der Bauunterhaltungsarbeiten ist eine Berücksichtigung der Konjunkturlage möglich.

Man kann einerseits zu Zeiten guter Beschäftigung der Bauindustrie diese Aufträge und die für sie bewilligten Mittel für einige Zeit durch die Grenzen des Etatsrechts nicht länger als für ein Jahr zurückstellen.

Neubauten werden erst errichtet, wenn der Bedarf danach dringend ist. Sie werden dort errichtet, wo sie einem dienstlichen Bedürfnis entsprechen, und zu ihrer Ausführung werden die örtlich ansässigen Bauarbeiter herangezogen. Die für diese Bauten bestimmten Mittel werden erst bewilligt, wenn der Bau sich als so notwendig erweist, daß er sofort durchgeführt werden muß. Man kann wohl innerhalb des Etatsjahrs saisonmäßige Ausgleiche treffen bei den Vergebungen. Eine Berücksichtigung des Konjunkturverlaufs ist aber wegen der Dringlichkeit des Bedarfs nicht möglich.[1])

Bei der Vergebung der Bauleistungen, die ja vorwiegend bei Bauunterhaltungen in Frage kommen, geht man in den verschiedensten Richtungen nach konjunkturpolitischen Gesichtspunkten vor:

1. setzt man mit den Rohbauten erst im Herbst ein, wenn von privater Seite ein Rückgang dieser Aufträge regelmäßig zu erwarten ist;

2. versucht man die Aufträge so zu verteilen, daß eine möglichst gleichförmige Beschäftigung auf dem Markt der Bauarbeiter das ganze Jahr hindurch gewährleistet wird;

3. wird das Handwerk bei Vergebung der Bauleistungen nach Möglichkeit berücksichtigt.[2])

Gegenüber den dezentral beschafften Bauleistungen, die nach der Reichsverdingungsordnung vergeben werden und der Kontrolle der Landesfinanzämter unterliegen, wird der Rest der Aufträge 20 % der Gesamtaufträge zentral vergeben. Zu den zentralen Vergebungen gehören vor allem Kraftwagen, Schiffe, Büromaschinen, Papier, Textilien, Brennstoffe. Diese werden vom Reichsfinanzministerium zentral für alle Berliner Reichsbehörden beschafft.[3])

Die Begründung für eine zentrale Beschaffung dieser Waren liegt in der Vorteilhaftigkeit der Gleichmäßigkeit der Waren, deren Qualität bekannt ist. Hier kann eine Beschaffung von einer Zentralstelle aus den Vorteil für die betroffenen Industrien haben, daß die Fülle der in einer Hand gesammelten Aufträge

[1]) Protokolle. 3. Sitzung, S. 27.
[2]) Protokolle. 3. Sitzung, S .8.
[3]) Protokolle. 3. Sitzung, S. 6.

zeitlich und örtlich so verteilt werden kann innerhalb eines Etatsjahres, wie es für diese Industrien am günstigsten ist.

Das Reichsfinanzministerium beabsichtigt, bei seinen Vergebungen künftig auch minderbeschäftigte Künstler mit Aufträgen zu versehen. Man wendet sich vor allem an solche, die fähig sind, die künstlerische Ausgestaltung öffentlicher Bauten zu übernehmen. Um eine Auswahl unter den geeigneten Persönlichkeiten treffen zu können, hat sich das Ministerium beim Reichsverband der bildenden Künstler Deutschlands ein Verzeichnis seiner Mitglieder nach Ortsgruppen aufgeteilt verschafft und ist dadurch in der Lage, mit Hilfe von Vertrauensleuten die geeigneten Künstler heranzuziehen.

Diese Absicht ist vielleicht konjunkturpolitisch geringfügig wegen der Seltenheit der Fälle, in denen ihre Durchführung erfolgen kann in einer Zeit, wo man äußerst sparsam mit Neubauten und baulichen Umgestaltungen, die nicht unbedingt notwendig sind, rechnen muß. Aber die Idee, hier wenig beschäftigten begabten Künstlern zur Arbeit zu verhelfen, kann, wenn sie auch von anderen Behörden aufgegriffen wird, von erheblichem Einfluß sein, und wie jede Beeinflussung des Arbeitsmarktes muß sie nicht nur rein wirtschaftlich, sondern auch vom sozialen Standpunkt aus bewertet werden.

Der Etat des Reichsfinanzministeriums ist einjährig. Sowohl Vorgriff als auch Verschiebung der für Aufträge vorgesehenen Summen auf das nächste Etatsjahr ist rechtlich gestattet.[1]) Sachlich kommen solche Vorgriffe und Uebertragungen fast nur für Bauunterhaltungsarbeiten in Betracht, soweit diese Unterhaltungen nicht so dringend sind, daß man sie sofort in Angriff nehmen muß.

Bei den Neubauten und deren Beschaffung wird einerseits nur das beschafft, was einem dringenden Bedürfnis entspricht, so daß die Verschiebung von Beschaffungen auf Zeiten ungünstiger Konjunktur nicht möglich ist. Die für diese Beschaffungen ausgesetzten Mittel sind so eng ihren Zwecken angepaßt und daher so knapp bemessen, daß eine Vorratsbeschaffung in Zeiten ungünstiger Konjunktur nicht in Frage kommt. Nur eine Einwirkung auf die Saisonschwankungen innerhalb eines Jahres wird zu erreichen sein.

[1]) Protokolle. 3. Sitzung. S. 22.

5. Kommunen.

a) Organisation und Objekte ihrer Beschaffungen.
b) Finanzierungsmethoden ihrer Beschaffungen.

Innerhalb der Auftragserteilung des Deutschen Reiches ist die Auftragserteilung des Deutschen Städtetages von hervorragender Bedeutung. Rein mengenmäßig betrachtet, entfallen allein auf den Baumarkt für 1 Milliarde Aufträge[1]) an Bauleistungen von Seiten des Deutschen Städtetages. Demgegenüber betragen die

Sachaufträge des Reiches und der Länder für Bauten:

1926 1 140 Millionen RM. von Reich und Ländern ohne Bayern
1927 1 283 Millionen RM. von Reich und Ländern ohne Bayern
1928 1 019 Millionen RM. von Reich und Ländern mit Bayern
1929 1 009 Millionen RM. von Reich und Ländern mit Bayern

Die Gesamthöhe der öffentlichen Aufträge der Kommunen beläuft sich nach Schätzungen auf 5 Milliarden RM. Einzelangaben über Posten, aus denen sich diese 5 Milliarden RM. ergeben, sind auch beim Deutschen Städtetag nicht vorhanden.

Das Vergebungswesen der Städte ist in Deutschland nicht einheitlich geregelt. Grundsätzlich haben wir hier zwischen zwei Systemen zu scheiden.

1. Das süddeutsche System, wie es z. B. in Bayern und Württemberg eingeführt ist. Hier wird die Verwaltung ausschließlich von der Stadtverordnetenversammlung geführt. In diesen Gemeinden liegt das Vergebungswesen infolgedessen in den Händen des Stadtverordnetenkollegiums, sofern dieses nicht in geringem Umfang seine Befugnisse in Bezug auf das Vergebungswesen weiter überträgt.[2])

2. In Preußen ist die Auftragserteilung verschieden, je nachdem ob Magistratsverfassung oder Bürgermeistereiverfassung vorliegt. Bei Magistratsverfassung ist der Magistrat, bei Bürgermeistereiverfassung der Bürgermeister zuständig für das Vergebungswesen.[3])

Das Vergebungswesen der Städte kommt erheblich zur Geltung neben dem des Reiches und der Länder. So wurden 1925/26 für Bau- und Straßenwesen 1 Milliarde in Anschlag gebracht, das beträgt pro Kopf der Bevölkerung in den einzelnen Städten 30—35 RM.; in fast gleicher Höhe stehen neben den Bau- und Straßenanlagen die Beschaffungen der Städte für Schul- und Bildungswesen, die zwischen 27 und 31 RM. pro Kopf der Bevölkerung betragen.[4])

---

[1]) Gutachten S. 19.
[2]) Protokolle. 3. Sitzung, S. 55.
[3]) Protokolle. 3. Sitzung, S. 59.
[4]) Gutachten. S. 19.

Gegenstände der Beschaffungen sind fast sämtliche Warengruppen,[1]) insbesondere solche, die in Frage kommen für

Bauwesen,
Gas, Wasser, Elektrizitätswesen,
Straßenbahnen,
Maschinen,
Feuerwehr,
Müllabfuhr,
Schul- und Kanzleibedarf,
Textilien,
Der gesamte Bedarf der Krankenhäuser usw.

Die Art der Beschaffungen, ob zentral oder dezentral ist 1. den Objekten angepaßt und folgt 2. aus der Beschaffungsorganisation der einzelnen Städte. Abgesehen von dem besonderen Beschaffungssystem der Stadt Frankfurt a. M. kommen beide Arten der Beschaffung in allen Städten gemischt vor. Prinzipiell herrscht dezentralisierte Beschaffung vor, wie es der Verschiedenartigkeit der zu beschaffenden Waren entspricht. In Städten über 100 000 Einwohner wird der Einkauf zentralisiert von

1. Büro- und Kanzleibedarf,
2. Krankenhausbedarf, ausgenommen Lebensmittel,
3. Lehrgegenständen für Schulen.[2])

Für diese Beschaffungen sind z. T. besondere Beschaffungsstellen errichtet worden, z. T. werden bestimmte Dienststellen mit ihnen beauftragt. Für die Preisbestimmung ist maßgebend die Reichsverdingungsordnung.

Eine Zentralbeschaffung bei Verschiedenheit der Objekte ist versucht worden von der „Wirtschaftlichen Vereinigung deutscher Gaswerke, der technische Bedarf der einzelnen Gaswerke ist aber verschieden je nach dem Alter der Werke, und darauf ist es zurückzuführen, daß diese zentrale Einkaufsmethode sich nicht bewährt hat und auf die Dauer nicht durchführbar ist.[3]) Aehnlich sind auch die Erfahrungen der Bahneinkaufsgesellschaften und Elektrizitätswerke gewesen. Doch ist die zentrale Bindung beim Wirtschaftsverband der Elektrizitätswerke nicht so eng wie bei der Einkaufsorganisation der Gaswerke. Infolgedessen hatte man keinen Mißerfolg in gleicher Stärke zu verzeichnen. Der Wirtschaftsverband der Elektrizitätswerke veröffentlicht Monatsberichte über den Umfang und die Preise der getätigten Einkäufe und veröffentlicht Musterverträge über den Abschluß mit den Lieferfirmen. Dabei steht es aber den einzelnen Mitgliedern des Verbandes frei, ihre Beschaffungen entsprechend ihrem besonderen Bedarf auch außerhalb dieser Musterverträge zu regeln.

Eine Verbindung zwischen zentralen und dezentralen Beschaffungsstellen der Städte ist durch Referentenbesprechung beim

[1]) Protokolle. 3. Sitzung, S. 58 u. 59 und Gutachten, S. 20.
[2]) Protokolle. 3. Sitzung, S. 60.
[3]) Protokolle. 3. Sitzung, S. 59 u. Gutachten, S. 21.

Magistrat gegeben.[1]) Diese Mischung von zentraler und dezentraler Beschaffung ist bei allen Städten in Deutschland, abgesehen von Frankfurt a. M., vorhanden. In Frankfurt a. M. herrscht absolute Zentralisierung. Für alle Einkäufe gibt es eine Dienststelle, das städtische Tiefbauamt.[2])

Der Etat der Städte wird seit der Stabilisierung von Jahr zu Jahr neu aufgestellt. Die Bindung an den Etat ist insofern nicht sehr eng, als eine Uebertragung der Mittel auf das nächste Jahr möglich ist und auch das Mittel des Vorgriffs bei den Kommunen gestattet ist.

Diese Elastizität der Etats erlaubt eine weitgehende Berücksichtigung der Konjunktur. Es ist eine Zurückstellung des nicht absolut dringenden Bedarfs auf Zeiten, in denen die Beschäftigung in der Industrie nicht erheblich ist, möglich. Ebenso ergibt ein Entgegenkommen gegenüber dem Lieferanten entsprechend lange Lieferfristen.

Für den Baumarkt kann es wesentlich werden, daß die Kommunen durch die freie Verfügbarkeit über ihre Mittel in der Lage sind, mit ihren großen Neubauten wie Schulen und Krankenhäusern gerade in Zeiten abgeflauter Konjunkturbewegung einzusetzen, um so ausgleichend auf die Konjunktur einzuwirken.

Es ergibt sich die Möglichkeit großzügiger Konjunkturpolitik gerade bei den Kommunen, sofern sie bei der außerordentlichen Höhe ihrer Beschaffungen diese aus den Gesichtspunkten des Ausgleichs der Volkswirtschaft regeln.

*

Neben den Kommunen werden auch die sog. Betriebsunternehmungen Reichsbahn-Gesellschaft und Reichspostverwaltung eine Konjunkturpolitik in größerem Umfang treiben können als die Ministerien des Reiches und der Länder, deren Mittel auf den notwendigen Bedarf zugeschnitten sind, die daher in den allerseltensten Fällen sich mit ihren Beschaffungen in die Konjunkturlage so eingliedern können, daß sie die Ausschläge der Konjunkturbewegung zu mildern imstande sind.

Charakteristisch für die Beschaffungsmethoden der Reichsbahn-Gesellschaft ist 1. eine gewisse Elastizität in der Auftragserteilung. Diese Beweglichkeit beruht darauf, daß zu den Mitteln des Etats, der auf den notwendigen Bedarf eingestellt ist, noch die Verkehrseinnahmen hinzukommen, die man z. T. in den Zeiten der Depression für Vorratsbeschaffungen einsetzen kann. Naturgemäß sind die Betriebseinnahmen in Zeiten des Geschäftsrückgangs ebenfalls niedriger als in der Hausse, aber hier sind Anleiheaufnahmen für Vorratsbeschaffungen, die bei einem Ansteigen der Geschäftstätigkeit zurückzuzahlen sind, durchaus berechtigt. Zu diesen Möglichkeiten der Finanzierung kommt die

[1]) Protokolle. 3. Sitzung, S. 65; Gutachten, S. 21.

[2]) Das Material für die Beschaffungsorganisation der Stadt Frankfurt a. M. stand mir nicht zur Verfügung, da eine Dissertation von der Stadt Frankfurt über diese Probleme vergeben ist.

Beweglichkeit des Etats der Reichsbahn hinzu, der eine Verschiebung der Mittel auf das kommende Etatsjahr ebenso wie den Vorgriff gestattet.

Die oben erwähnten Eigenschaften erlauben eine großzügige Konjunkturpolitik im weiteren Sinne, während die Uebereinstimmung von Etats- und Kalenderjahr eine Einflußnahme auf die Saisonbewegung speziell des Baugewerbes bewirkt. Durch diese Einrichtung sind gerade im Winter noch Mittel vorhanden, die, soweit es im Rahmen des Baugewerbes noch möglich ist, zur Auftragserteilung von Bauarbeiten verwendet werden können.

2. Hervorzuheben ist bei den Beschaffungsmethoden der Reichsbahngesellschaft die Tätigkeit der Länderbeschaffungsstellen, die sich jeweils über die Lage der einzelnen Industrien der Länder orientieren und die Ergebnisse dieser Erforschungen bei der Auftragserteilung der Bahn berücksichtigen.

Während man von der Betriebsunternehmung Reichsbahn-Gesellschaft zusammenfassend sagen darf, daß sie bei der Auftragserteilung ihren eigenen Bedarf mit den Erfordernissen der Wirtschaft in Einklang zu bringen sucht, können wir eine ähnliche Einstellung bei der anderen Betriebsunternehmung, der Reichspost nicht feststellen.

Bei den Beschaffungen der Reichspost wird lediglich berücksichtigt der Bedarf des Unternehmens. Das findet seine Begründung:

1. in der Gestaltung des Etats, der auf den dringenden Bedarf zugeschnitten ist und bei Bewilligung der Mittel für ein Etatsjahr für je 6 Monate die Hälfte der Gesamtmittel zur Verfügung stellt. Dieser Mangel an Verfügbarkeit über die gesamten Mittel zu Beginn des Etatsjahrs verhindert jede Einstellung der Mittel für konjunkturpolitische Zwecke.

Eine Beeinflussung der Saisonbewegung des Baumarkts wird gehindert dadurch, daß das Haushaltsjahr vom April bis zum März läuft, also meist im Winter keine Gelder mehr vorhanden sind, die für eine Finanzierung der Bauarbeiten zu verwenden wären.

Neben diesen technischen Hindernissen, die eine Konjunkturpolitik hemmen, stehen solche, die auf der Einstellung der betreffenden Beamten zur Auftragserteilung beruhen.

2. die Beschaffungen der Reichspost wurden bisher vorwiegend geregelt nach dem Bedarf, der sich nach den Anforderungen des anwachsenden oder sinkenden Verkehrs richtete. Aus den Aeußerungen maßgebender, in den Sitzungen des Vorläufigen Reichswirtschaftsrats befragter Beamten ist zu entnehmen, daß dies die Grundhaltung der Reichspostverwaltung bei den Vergebungen bisher gewesen ist.[1])

Die Tatsache, daß diese Einstellung vorwiegend bei den Vergebungen von Bauaufträgen Anwendung fand, bedeutet kaum eine Einschränkung des Prinzips, insofern als spätere Ausführun-

[1]) Protokolle. 2. Sitzung, S. 36.

gen zeigen werden, daß gerade der Baumarkt der wesentliche Faktor ist, von dem andere Arbeitsmärkte, die in hohem Maße Konjunktur- und Saisonschwankungen unterworfen sind, sich in Abhängigkeit befinden. Es ist zu erwarten, daß die im Jahre 1927 begründete Wirtschaftsabteilung der Reichspost, die ihre Referenten bei den einzelnen Oberpostdirektionen hat und von diesen die wirtschaftliche Lage der einzelnen Industrien der Länder beobachten läßt, Einfluß auf die Methode der Vergebungen gewinnen wird. Immerhin wäre bei einigen sachlichen Aenderungen bei der Reichspostverwaltung, die wir in anderem Zusammenhang behandeln müssen, die Durchführung der Beschaffungen unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten in anderem Umfang möglich, als es augenblicklich geschieht.

Sehr viel stärker sind die Hemmnisse, die einer der allgemeinen Wirtschaftslage angepaßten Konjunkturpolitik von Seiten der Ministerien des Reiches und der Länder entgegenstehen müssen. Diese beruhen vorwiegend auf der Knappheit der Mittel der Etats, die dem dringendsten Bedarf entsprechen und daher nicht ausreichend sind für eine Vorratsbeschaffung, ebensowenig wie die Dringlichkeit des Bedarfs einen Aufschub seiner Befriedigung auf das nächste Haushaltsjahr gestattet.

Der Bedarf innerhalb der einzelnen Jahre ist annähernd gleich, und eine Einteilung der Mittel zwecks Berücksichtigung der saisonmäßigen Schwankungen der Industrien, auf die die Aufträge der Ministerien entfallen, ist durchführbar. Mustergültig in dieser Hinsicht ist die Auftragserteilung des Reichswehrministeriums, das durch das Reichswehrgesetz genötigt ist, sich bei den Beschaffungen der Vermittlung der Ausgleichsstelle der Länder zu bedienen, deren Orientierung über die Wirtschaftslage der Länder wir an anderer Stelle geschildert haben.

Für die Beschaffungen der Kommunen ist wesentlich die Gestaltung der Etats, die außerordentlich elastisch ist und sowohl Vorgriff als Uebertragung gestattet. Das ist eine wesentliche Grundlage für die Durchführbarkeit der Konjunkturpolitik im weiteren Sinne, wie auch der Berücksichtigung der Saisonschwankungen.

Neben dieses Moment, das in dem Etatsrecht der Kommunen begründet ist, tritt, rein quantitativ gesehen, die Tatsache in Erscheinung, daß die Kommunen mit 5 Milliarden Sachausgaben einen viel größeren Einfluß auf die Wirtschaft auszuüben vermögen als sämtliche Reichs- und Landesbehörden zusammen, deren Auftragserteilung im günstigsten Falle in den Jahren 1926—1929 sich auf 3,4 Milliarden RM. belief. Die Schwankungen dieser Summen erreichen aber eine Höhe von 1 Milliarde RM. rund. Als Beispiel fügen wir hier die schon an anderer Stelle erwähnten Zahlen an:

Die Sachausgaben von Reich und Ländern betrugen:

1926 2 327,36 Mill. RM. (ohne Bayern)
1927 3 381,28 Mill. RM. (incl. Bayern)

1928 2 601,45 Mill. RM. (incl. Bayern)
1929 3 405,14 Mill. RM. (incl. Bayern)

Den Reichs-, Landes- und Kommunalbehörden gemeinsam sind die Einkaufsmethoden, die sich prinzipiell nach der Größe der Objekte richten. Hier handelt es sich um die an anderer Stelle erörterten zentralen oder dezentralen Beschaffungsmethoden. Bei Reichs-, Landes- und Kommunalbehörden, abgesehen von der Stadt Frankfurt am Main, bei der absolute Zentralisierung herrscht kommen beide Methoden gemischt vor, je nach den Objekten, um die es sich handelt. Große Objekte, z. B. Kraftwagen, die relativ einheitlich gebraucht werden, sollen grundsätzlich zentral beschafft werden, zumal für ihre Fabrikation nur wenige große Unternehmungen in Frage kommen. Dann werden von den meisten Behörden zentral beschafft jene Objekte, die gleichartig in großer Menge gebraucht werden, z. B. Glühbirnen. Soweit die betreffenden Industrien kartelliert sind, hat diese Methode ihre Berechtigung, da die Aufträge innerhalb der Kartelle anteilmäßig verteilt werden.

Dezentral werden von den einzelnen Ministerien vor allem alle Aufträge vergeben, die mit dem Baumarkt zusammenhängen. Für Bauausführungen werden jeweils die Arbeiter herangezogen, die in der Gegend, in der der Bau errichtet wird, ansässig sind. Bei der Beschaffung des Baumaterials ist es so möglich, gerade besonders notleidende Industrien der einzelnen Länder heranzuziehen.

Die Ausmaße der Wirksamkeit der einzelnen Beschaffungsmethoden, die auf das Wesen der Industrien abgestellt sein sollen, auf die die betreffenden öffentlichen Aufträge entfallen, sind nicht nur vom Standpunkt der Behörden aus zu beurteilen. Es wird auch nicht bei allen diesem Kreis zugehörenden Industrien von Wert sein, die Beschaffungsmethoden auf diese Industrien einzustellen. Ein rein quantitatives Moment tritt hinzu. Man wird den Versuch wagen müssen, den Anteil der öffentlichen Aufträge im Rahmen der Gesamtauftragserteilung, von der die einzelne Industrie abhängt, schätzungsweise festzustellen, und wo das nicht möglich ist, doch aus der Struktur der Industrien zu erfassen. Zu diesem Zwecke wenden wir uns jetzt der Untersuchung einiger Industrien zu, die an der öffentlichen Auftragserteilung beteiligt sind.

B. Charakteristik der Industriezweige, auf die die öffentlichen Aufträge vorwiegend entfallen.

1. Der Kohlenbergbau.

Unseren Untersuchungen über die Industriezweige legen wir vorwiegend das Material des Jahres 1928 zugrunde, ziehen zu Ergänzungen und Vergleichen auch wichtige Daten seit dem Jahre 1924 hinzu. Für die Darlegungen, die sich mit dem Kohlenbergbau beschäftigen, mußten wir uns schon deswegen auf das Jahr 1928 stützen, da die Auswirkungen des englischen Bergarbeiterstreiks im Jahre 1926 noch Auswirkungen auf den Absatz der deutschen Kohlenwirtschaft bis in das Jahr 1927 hinein zeitigten, und 1928 erst die Beziehungen auf dem Weltkohlenmarkt sich der alten Struktur vor 1926 annäherten, von 1928 an zeitigen sie den Strukturwandel. Noch eine weitere Tatsache veranlaßt uns, das Jahr 1928 als Basis für unsere Erörterungen zu wählen, das sind die Ergebnisse der Erforschung der Saisonbewegung im deutschen Kohlenbergbau, die vom Institut für Konjunkturforschung unternommen worden ist. „Die Steinkohlenförderung unterliegt hinsichtlich ihrer jahreszeitlichen Schwankungen offenbar modifizierenden Kräften. **Wir glauben feststellen zu können, daß sich seit Herbst 1927 eine Saisonnormale einspielt, die von der der vorangegangenen 3¾ Jahre verschieden ist.** Damals pflegten die Förderungsziffern bis November steiler emporzugehen und von da ab schneller zu fallen als gegenwärtig, wo sich der Winter mehr in einer über die Sommermonate hinausragenden Kuppe ausprägt. **Damit ist auch eine weitgehende Annäherung an den vorkriegsmäßigen Normalverlauf der Saison erreicht.** Die Entwicklung der Förderungsziffern seit Ende 1927 macht es nicht unwahrscheinlich, daß die Zukunft eine weitere Aenderung des Saisonverlaufs, eine weitere Verflachung bringen wird."[1])

Die Bewegungen im Kohlenbergbau sind nicht einheitlich und einförmig in diesem gesamten Wirtschaftszweig. Wenn wir von der Förderung ausgehen, müssen wir zuerst gesondert beobachten die Steinkohlenförderung, die Braunkohlenförderung in ihren typischen Verwendungen innerhalb der deutschen Wirtschaft. Dann aber ist zu beachten, daß diese beiden Zweige des Bergbaus je nach den Gegenden, in denen gefördert wird, ihre Eigentümlichkeiten in Bezug auf ihre Verwendung innerhalb der Wirtschaft, ihres Absatzes, haben. Auch der Anteil an der Kohlenausfuhr

[1]) Vierteljahrshefte zur Konjunkturforschung. Sonderheft 11 1928. „Die Saisonschwankungen der wichtigsten Wirtschaftsvorgänge in Deutschland seit 1924". S. 22.

ist in den verschiedenen Distrikten verschieden. So treten die Schwankungen in den verschiedenen Gebieten durchaus nicht in gleicher Stärke in Erscheinung.

Der Steinkohlenbergbau ist saisonmäßig im Anstieg in den Monaten Oktober, November, Dezember, Januar, zu Beginn des Jahres 1928 setzte die Steigerung sich in geringem Umfang bis Ende März fort. Von April ab bis Ende Juli tritt ein nicht sehr erhebliches Absinken ein, von August an beginnt die saisonmäßige Steigerung, die meist bis Ende des Jahres ihren Höhepunkt erreicht. Im Jahr 1928 verlief die Bewegung in der Steinkohlenförderung wie folgt:

Arbeitstägliche Förderung.[1]) 1928.

Januar bis März	nicht bekannt.
April	509 000 t.
Mai	477 000 t.
Juli	480 000 t.
August	482 000 t.
September	486 000 t.
Oktober	493 000 t.
November	498 000 t.
Dezember	506 000 t.

Der leichten Zunahme in der Produktion von Beginn des Jahres bis zum März steht während des gleichen Zeitraumes ein sinkender Absatz und entsprechend wachsende Haldenbestände gegenüber. Das Abnehmen des Absatzes interessiert uns insoweit als es saisonmäßig bedingt ist durch einen Rückgang im Hausbrandgeschäft. Der saisonmäßige Vorgang wird verschärft durch einen Rückgang des Kohlenverbrauchs einzelner Industriezweige, obgleich sich der Kohlenbedarf des Baumarktes saisonmäßig erhöht und die Kohlenaufnahme von Verkehrsanstalten, Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke[2]), ebenfalls angestiegen ist. Die sinkende Absatzbewegung, die nicht saisonmäßig, sondern durch ein exogenes Moment — den Rheinschifferstreik — beeinflußt ist, setzt sich fort bis Juni, und weicht ab Juli einem Anstieg des Absatzes. Während der Zeit geringen Absatzes setzt ein Anwachsen der Haldenbildung, entsprechend der Differenz zwischen Förderung und Absatz ein. Verstärkt wird die Haldenbildung noch durch Steigerung der Kohleneinfuhr.

Seit Ende Juli machen sich in der Absatzbewegung mehrere Einflüsse bemerkbar, die nicht saisonmäßig zu erklären sind, sondern für uns gerade deshalb wesentlich werden, weil sie der Saisonbewegung so stark entgegenwirken, daß sie nicht mehr in Erscheinung tritt. Saisonmäßig ist gerade in den Sommermonaten ab Juli ein sinkender Absatz zu erwarten. Das übliche Mittel, diesem sinkenden Absatz entgegenzuwirken, sind die Som-

[1]) Vierteljahrsh. z. Konj.-Forsch. Heft 1, S. 9; Heft 2, S. 10 und 11; Heft 3, S. 9 und 10; Heft 4, S. 10 und 11.

[2]) Vierteljahrsh. z. Konj.-Forsch. Heft 1, Teil B, S. 9.

merrabatte, die auch im Jahr 1928 angewendet wurden. Die Wirkung der Rabatte wurde bemerkbar erhöht dadurch, daß eine Reihe von Industrien sich vorzeitig mit Kohlen eindeckte, da ab 1. Oktober eine Erhöhung der Reichsbahntarife eintrat. — Bis zum September setzt dann die saisonmäßige Aufwärtsbewegung im Absatz ein, die jedoch nicht die Vorjahrshöhe erreichte, und daher der Kohlenförderung entsprechend zu verstärkter Haldenbildung und zu einem Anwachsen der Lagerbestände führte.[1]) Diese Erscheinung ist in einer zeitweisen Stillegung der nordwestdeutschen Eisenindustrie begründet, und findet ihr Ende mit Ingangsetzung der Eisenindustrie und Eintreten der Kälteperiode im Dezember.

Für die Problematik unserer Arbeit ist von der oben geschilderten Bewegung von Bedeutung, daß noch im Jahre 1928 die Saisonbewegung im Steinkohlenbergbau zwar vorhanden ist, aber nicht zu außerordentlich großen Ausschlägen führt.

Die sehr erheblichen außersaisonmäßigen Wandlungen im Absatz finden größtenteils ihre Erklärung in Wirtschaftsvorgängen, die von anderen Wirtschaftszweigen ausgehen und dann auf den Absatz, auch auf die Förderung des Kohlenbergbaus einwirken. Hierher gehören der Streik der Rheinschiffer und die oben erwähnte Stillegung der Eisenindustrie mit ihren Auswirkungen. Dann hat sich andererseits gezeigt, daß im Frühjahr das Einsetzen der Kohlennachfrage der Bauindustrie, der Verkehrsanstalten, der Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke, deren Auftragserteilung zur größeren Hälfte etwa durch Behörden erfolgt, nicht in der Lage waren, einen nennenswerten Einfluß auf die Belebung des Absatzes zu gewinnen. Diese Erscheinungen lassen erkennen, daß der Bergbau so eng und organisch mit anderen Wirtschaftszweigen verbunden ist, daß eine Auftragserteilung der öffentlichen Hand daneben nicht zu einer bemerkenswerten Wirkung kommt. Das Bild wendet sich völlig bei Verfolgung der Bewegungen in den Jahren 1929—32, da ein scharfer Rückgang der Aufträge der Privatwirtschaft den öffentlichen Aufträgen größeren Einfluß verleiht.

[1]) Vierteljahrsh. z. Konj.-Forsch. Heft 4 B, S. 10 u. 11.

Zur Lage des Steinkohlenbergbaus.[1])

Monatsdurchschnitte in 1000 t.

Jahr	Koks-erzeugung insgesamt	Brikett-herstellung	Haldenbestände		Inlandsabsatz insgesamt		Hausbrand insgesamt		Ausfuhr		Einfuhr	
			Stein-kohle	Koks	Stein-kohle	Koks	Stein-kohle	Koks	Stein-kohle	Koks	Stein-kohle	Koks
1928	2892	410	2358	1318	5963	1777	1118	448	2048	748	618	21,9
1929	3213	463	2178	1289	6236	2067	1281	594	2296	888	660	36,5
1930	2705	391	5941	5604	5058	1426	954	405	2107	664	580	35,4
1931	1891	390	6338	6365	4576	1121	1007	432	2002	528	486	54,9
1932	1594	365	6469	6480	4289	985	1033	429	1602	432	357	60,6

Wir wenden uns nun dem Braunkohlenbergbau zu. Beim Braunkohlenbergbau existiert keine Aufgliederung des gesamten Inlandsabsatzes, so daß der Anteil des privaten und des behördlichen Bedarfs an der Produktion nicht erkennbar ist. Dieser weist im ersten Vierteljahr 1928[2]) einen leichten Rückgang der Förderung und einen großen Absatz sowie geringe Haldenbestände infolge des langanhaltenden Frostes auf. Im zweiten Vierteljahr traten keine erheblichen Aenderungen ein. „Der Versand an Braunkohle an die einzelnen Verbrauchergruppen zeigt im ganzen nur eine unwesentliche saisonmäßige Abnahme, da der Rückgang des Rohkohlenversandes durch stärkeren Versand von Hausbrandbriketts ausgeglichen werden konnte."[3]) Von Ende Juli ab wachsen sowohl die Förderziffern als auch der saisonmäßig ansteigende Absatz.[4]) Im Oktober, November und Dezember stieg die Braunkohlenförderung dauernd. Der Gesamtabsatz nahm ebenfalls zu, obwohl eine Absatzverschiebung innerhalb der Verbrauchergruppen eintrat. Der Verbrauch an Rohbraunkohle stieg bei Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerken, ebenso der Verbrauch an Braunkohlenbriketts für „Hausbrand, Landwirtschaft und Kleingewerbe."[5]) Innerhalb der Industrien fand lediglich eine Verschiebung im Verbrauch statt. Es ist eine Zunahme des Verbrauchs an Kohlen bei der chemischen Industrie, Gleichbleiben des Verbrauchs bei der Nahrungs- und Genußmittelindustrie, Baustoff- und Papier- und Zellstoffindustrie, ein Sinken bei der Metall-, Eisen- und Textilindustrie festzustellen.

Bei dem Braunkohlenbergbau zeigt es sich, daß die öffentlichen Aufträge keineswegs hervortreten, sondern eingereiht sind neben Aufträge zahlreicher und bedeutender Industrien, die ihrerseits wieder Einfluß gewinnen auf die Absatzlage des Braunkohlengewerbes.

Die Forschungen des Enquête-Ausschusses ermöglichen es uns hier, wie bei keinem anderen Gewerbezweig, festzustellen, wie der Absatz des Kohlenbergbaus sich aufgliedert:

[1]) Vierteljahrshefte zur Konj.-Forsch. 7. Jahrg. 1933. Heft 4. Teil B. S. 229.
[2]) Vierteljahrsh. z. Konj.-Forsch. Heft 1 B, S. 10 u. 11.
[3]) Vierteljahrsh. z. Konj.-Forsch. Heft 2 B, S. 13.
[4]) Vierteljahrsh. z. Konj.-Forsch. Heft 3 B, S. 11 u. 12.
[5]) Vierteljahrsh. z. Konj.-Forsch. Heft 4 B, S. 12 u. 13.

Absatz an Steinkohle nach Verbrauchergruppen in den Jahren 1927 und 1928[1])

in Mill. t. Steinkohlenwert.

Verbrauchergruppen	1927		1928	
	Menge an Brennstoff	Anteil am Gesamtverbrauch %	Menge an Brennstoff	Anteil am Gesamtverbrauch %
Platzhandel (Hausbrand, Kleingewerbe, Landwirtschaft)	36,6	25,4	40,4	27,7
Verkehr (Eisenbahnen, Schiffahrt)	17,8	12,5	17,6	12,1
Gas- und Wasserwerke	7,6	5,3	7,6	5,2
Elektrizitätswerke	8,8	6,2	9,9	6,8
Erzgewinnung, Eisen- und Metallerzeugung u. Verarbeitung	33,3	23,3	30,2	20,7
Chemische Industrie	8,6	6,0	9,4	6,5
Glas, Porzellan, Stein; Ton; Chamotte, Ziegelindustrie, Eisenbahnbau, Gips, Kalk	10,0	7,0	10,0	6.9
Leder, Schuhe, Gummi	0,8	0,6	0,7	0,5
Textil	4,8	3,3	4,7	3,2
Papier und Zellstoff	3,8	2,7	4,0	2,8
Zuckerfabriken, Brauerei, Brennerei, Mälzerei usw.	4,7	3,3	4,9	3,5
Sonstige Industrie	6,3	4,0	6,1	4,1
Insgesamt	142,7	100	145,5	100

Nach dieser Tabelle beträgt der Anteil der Gruppe, auf die öffentliche Aufträge entfallen, 31% vom Kohlenverbrauch des deutschen Inlandsmarktes. Doch dürfte diese Ziffer für die öffentlichen Aufträge selbst zu hoch gegriffen sein, die Gruppe „Elektrizitätswerke" wird sich auf die Hälfte ermäßigen, da nur rund 50% der Elektrizitätswerke*) in Deutschland von der öffentlichen Hand betrieben werden. Nur ein Bruchteil der Gruppe, auf auch der Eisenbahnbau enthalten ist, ist der öffentlichen Auftragserteilung zuzurechnen; vorwiegend ist in dieser Gruppe die private Auftragserteilung. Der Prozentsatz, mit dem die öffentlichen Körperschaften am Kohlenverbrauch des Inlands beteiligt sind, wird sich wohl auf 25% ermäßigen, eher noch geringer sein. Rechnet man noch den Auslandsabsatz hinzu, der 1927 39,3 Millionen t und 1928 36,3 Millionen t betrug,[1]) so vermindert sich die Einflußmöglichkeit der öffentlichen Auftragserteilung auf

[1]) Die deutsche Kohlenwirtschaft. Herausgeg. vom „Ausschuß zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft" 1929. S. 12.

[2]) Errechnet aus den Tabellen über die Steinkohlenausfuhr in „Die deutsche Kohlenwirtschaft". S. 6.

den Steinkohlenbergbau noch erheblich, wenn man den Gesamtabsatz in die Betrachtungen einbezieht.

Für den Absatz des Braunkohlenbergbaus liegt eine entsprechende Aufgliederung nicht vor. Das hängt wahrscheinlich mit der ungeheuren Entwicklung der Braunkohlenförderung und des Braunkohlenabsatzes zusammen, die noch nicht abgeschlossen ist. Zum Abschluß bringen wir noch einige Zahlen, die diese Entwicklung kennzeichnen. Vergleicht man das Jahr 1928 mit dem Jahr 1913, so ergibt sich für den Steinkohlenverbrauch eine Abnahme von 4%, für den Braunkohlenverbrauch eine Zunahme von 60% in Deutschland.[1]) Auch die Produktionsziffern gewähren einen Einblick in die Entwicklung.

Gewinnung von Steinkohle, Braunkohle und Erzeugung von Braunkohlebriketts 1913, 1924 bis 1928.[2])

1913 = 100

1924	84,4	142,9	135,9
1925	94,2	160,2	155,9
1926	103,2	159,5	159,2
1927	109,1	177,5	169,4
1928	107,2	190,6	186,8

2. Eisenindustrie.

Die Eisenschaffende Industrie weist während des Jahres 1928, das wir, um ihre Struktur zu erkennen, unseren Untersuchungen zugrunde legen, eine rückläufige Bewegung entsprechend dem Rückgang der Konjunktur auf. Diese Bewegung verläuft jedoch nicht genau parallel zur Konjunkturbewegung, sondern weist kleine Abweichungen auf.

Eine schon vor ihrer Einführung vielfach erörterte Eisenpreiserhöhung bewirkte im ersten Vierteljahr 1928 eine Steigerung der Produktion.[3]) Im April setzt ein Sinken der Erzeugung ein, das sich während des zweiten Vierteljahres weiter fortsetzt.[4]) Der Inlandsabsatz war sinkend von Dezember bis Februar, im März setzte eine Verstärkung der Nachfrage ein durch Nachfragen vom Baumarkt und von der Maschinenindustrie hervorgerufen. Diese Belebung des Inlandsabsatzes war nur vorübergehend. Eine erhebliche Einschränkung des Bauprogramms der Reichsbahn verringerte spürbar die Nachfrage nach Eisenbahnoberbaumaterial.[5]) Diesem Rückgang im Inlandsabsatz steht ein steigender Export zu steigenden Weltmarktpreisen ergänzend

[1]) „Die deutsche Kohlenwirtschaft". S. 13.
[2]) „Die deutsche Kohlenwirtschaft". S. 14.
[3]) Vierteljahrshefte f. Konj.-Forsch. 3. Jahrg. 1928, Heft 1 B, S. 12.
[4]) Ebenda Heft 3 B, S. 13.
[5]) Ebenda Heft 3 B, S. 13.

gegenüber. Alle diese Tendenzen machen sich in erhöhtem Maße im dritten Vierteljahr geltend,[1]) mit der besonderen Erscheinung, daß der Inlandsabsatz stärker als die Produktion zurückgeht, was nach Ansicht des Instituts für Konjunkturforschung-Berlin nicht nur auf den wachsenden Auslandsabsatz, sondern vor allem durch die Umstellung des Produktionsprozesses im Rahmen der Rationalisierung zurückzuführen.[2]) Diese Umstellung kann auch für die Art und Weise, in der die öffentliche Auftragserteilung, die sich vorwiegend auf die Walzwerkserzeugnisse erstreckt, bedeutsam werden. Nach Durchführung der Rationalisierung ist man in der Eisenerzeugung zur „kontinuierlichen Fließfertigung" übergegangen. „Es liegt im Wesen des kontinuierlichen Walzprogramms, daß möglichst große Mengen in einer Fertigung hergestellt werden. Dies hat zur Folge, daß bei rückgängiger Konjunktur die Werke sich bemühen, ihre Anlagen so lange wie möglich voll auszunutzen, um später notfalls zur Stillegung von ganzen Betriebseinheiten zu schreiten. Während in der Vorkriegszeit ein Rückgang der Konjunktur sich in einem allmählichen Abbröckeln des Auftragsbestandes und einem gleichzeitig erfolgenden Rückgang der Produktion bemerkbar machte, **findet heute ein stufenartiger Rückgang des Auftragsbestandes und der Erzeugung statt.** Hier handelt es sich um eine grundsätzliche Veränderung in dem Konjunkturrhythmus der eisenschaffenden Industrie."[3])

Aus diesem Wandel heraus ist auch die Bewegung in der Eisenproduktion und im Eisenabsatz im letzten Vierteljahr 1928 zu verstehen. Der Rückgang in der Produktion war geringer als der des Absatzes, obwohl der Rückgang in der Produktion noch einen besonderen Anlaß in einer Aussperrung fand. Die ganze Periode ist gekennzeichnet durch steigenden Bedarf des Weltmarkts, dessen Preise über den deutschen Inlandspreisen liegen und exportfördernd wirken.

Die Gesamtentwicklung der letzten Jahre ist zu ersehen aus folgender Tabelle:[4])

Zur Lage der eisenschaffenden Industrie.[5])
1000 to.

Jahr	Erzeugung Roheisen	Erzeugung Rohstahl	Walzeisen insgesamt	Walzeisen Ausfuhr	Walzeisen Inlandsabsatz
1927	1 091,9	1 359,2	1 072,2	246,1	826,1
1928	983,7	1 209,8	982,3	256,5	725,8
1929	1 116,7	1 353,8	1 063,0	295,5	767,5
1930	807,9	961,6	775,4	236,4	529,0
1931	505,3	691,0	562,7	212,6	350,1
1932	327,7	480,0	393,8	115,8	278,0

[1]) Vierteljahrshefte z. Konj.-Forsch. 3. Jahrg. 1928. Heft 1 B. S. 13.
[2]) Vierteljahrsh. z. Konj.-Forsch. 3. Jahrg. 1928, Heft 3 B, S. 12.
[3]) Ebenda S. 13.
[4]) Vierteljahrshefte z. Konj.-Forsch. 3. Jahrg. 1928. Heft 4, S. 13.
[5]) Vierteljahrshefte zur Konj.-Forsch. 7. Jahrg. 1933. Heft 4, Teil B.

Um den Anteil der öffentlichen Aufträge an dem Gesamtabsatz schätzen zu können, vergleichen wir diese Aufträge mit der Gesamtproduktion der Eisen- und Stahlgießereien und der Walzwerke, auf die die öffentlichen Aufträge vorwiegend entfallen. Wir legen unseren Schätzungen das Jahr 1926 zugrunde, da uns für dieses Jahr sowohl für die Industrie als auch für die öffentlichen Aufträge Statistiken vorliegen.

1926	RM.
Produktion der Walzwerke:	1 457 042 000[1])
Produktion der Eisen- und Stahlgießereien:	643 082 000[2])
	2 100 124 000
Aufträge von Reich und Ländern ohne Bayern:	250 790 000[3])

Die Aufträge der Kommunen sind uns nicht bekannt, aber selbst wenn sie die oben angegebenen Aufträge verdoppeln sollten, was nicht zu erwarten ist, da die Aufträge der Reichsbahn schon in den oben angeführten Ziffern enthalten sind, so wären die öffentlichen Aufträge mit einem Viertel oder vielleicht auch nur einem Fünftel der Gesamtaufträge anzusetzen. Entsprechend den Arbeitsmethoden der Walzwerkserzeugung dürften die Aufträge der Behörden nicht stoßweise, sondern gleichmäßig mit langen Lieferfristen erfolgen, damit die Werke sie möglichst zu günstigen Bedingungen in ihr Produktionsprogramm eingliedern können.

Auf die Roheisen- und Rohstahlerzeugung, sowie auf die Produktion von Halbzeug ist die öffentliche Auftragserteilung ohne jeden Einfluß.

3. Maschinenindustrie.

Die Maschinenbauindustrie ist nicht einheitlich zu beurteilen, sondern ein Komplex von Industriezweigen, deren Erzeugnisse den verschiedensten Zwecken dienen und grundlegend je nach ihrer Eigenart für die Produktionsweise fast aller Wirtschaftszweige sind. Entsprechend der Mannigfaltigkeit der Erzeugnisse der Maschinenbauindustrie kommt eine große Anzahl von Abnehmern für die Produktion in Frage. Um einen Ueberblick über die Struktur der Maschinenindustrie zu gewinnen, wenden wir uns der Beobachtung ihrer einzelnen Zweige zu, wie sie sich uns im Jahre 1928 darstellen.

Im ersten Vierteljahr 1928[4]) zeigen die Maschinen für Produktionsmittelindustrien einen Rückgang der Inlandsaufträge und ein leichtes Ansteigen der Nachfragen aus dem Ausland. Eine

[1]) Industrielle Produktionsstatistik Sonderheft zu Wirtschaft u. Statistik Nr. 4, S. 27.
[2]) Ebenda S. 29.
[3]) Sachaufträge der öffentl. Hand 1926, Gutachten Anhang 2.
[4]) Vierteljahrshefte z. Konj.-Forsch. 3. Jahrg. 1928, Heft 1 B, S. 16.

beträchtliche Zunahme sowohl im Inlands- wie im Auslandsabsatz weisen die Maschinen für Verbrauchsgüterindustrien saisonmäßig auf. Die Aufbereitungsmaschinen und mechanischen Fördermittel, Kraft- und Arbeitsmaschinen, sowie Maschinen für Papierindustrie und das graphische Gewerbe hatten gegen Ende 1927 eine starke Produktionssenkung und blieben im ersten Vierteljahr 1928 stabil. Die Auftragseingänge für Maschinen für das Nahrungs- und Genußmittelgewerbe und für die chemische Industrie sind seit 1925 unter leichten Schwankungen erheblich gestiegen.

Die Maschinenausfuhr im ganzen ist im ersten Vierteljahr 1928 gesunken, obwohl sie in einzelnen Zweigen eine deutlich ansteigende Tendenz aufweist. „Die Gesamtlage im Maschinenbau ist bei hohem Stand des Beschäftigungsgrades durch ein teilweises Nachlassen der Inlandsaufträge und eine zunehmende Ausdehnung des Exportgeschäfts gekennzeichnet."[1]) Dieser bedeutende Auslandsabsatz ist bei Betrachtung der Mittel einer behördlichen Konjunkturpolitik durchaus zu berücksichtigen.

Im zweiten Vierteljahr war der Beschäftigungsgrad relativ hoch durch die steigende Nachfrage aus dem Ausland und infolge eines hohen Auftragsbestandes.[2]) Kennzeichnend für die Konjunkturbewegung ist die entgegengesetzte Tendenz des Inlands- und Auslandsabsatzes, die auf eine verschiedenartige Konjunkturentwicklung nach Analyse des Instituts für Konjunkturforschung-Berlin hinweist. „Gliedert man den Auftragseingang im Maschinenbau nach einzelnen Maschinengruppen, so ergibt sich aus den Inlandsaufträgen zunächst das für die Gesamtlage der Wirtschaft charakteristische Bild, daß die Aufträge in Aufbereitungsmaschinen, vor allem aber in Kraft- und Arbeitsmaschinen schon seit Mitte des vorigen Jahres, wenn auch unter mehr oder weniger starken Schwankungen zurückgegangen, daß die Aufträge in mechanischen Fördermitteln und Wagen wiederum seit dem Frühjahr beträchtlich gestiegen sind. Obwohl die Auftragsbewegung im Maschinenbau starken saisonmäßigen und zufälligen Schwankungen unterworfen ist, die eine eindeutige Erklärung der sie bedingenden Zusammenhänge erschweren, scheint diese Entwicklung im Maschinenbau doch anzudeuten, daß die während des Aufschwungs gesteigerte Neuschaffung von Produktionsanlagen sich nunmehr abgeschwächt hat, während der Maschinenbedarf für die technische Rationalisierung noch verhältnismäßig groß ist. Die Aufträge in den Werkzeugmaschinen haben sich in den letzten drei Monaten zwar auf gleicher Höhe behauptet, doch bewegen sie sich nicht unbeträchtlich unter dem Stande zur gleichen Zeit des Vorjahrs.

Im Auslandsgeschäft waren es im Gegensatz zur Bewegung der Inlandsaufträge gerade die Gruppen der Kraft- und Arbeitsmaschinen, in denen die Auftragserteilung weiter gestiegen ist. Offenbar schreitet die industrielle Expansion im Ausland noch fort. Die Auslandsaufträge in mechanischen

[1]) Vierteljahrsheft z. Konj.-Forsch. 3. Jahrg. 1928. Heft 1 B, S. 15/16.
[2]) Ebenda Heft 2 B, S. 16.

Fördermitteln und Waagen sowie in Werkzeugmaschinen bewegen sich, wenn auch unter Schwankungen leicht aufwärts."[1]) Weiter waren für die inländische Industrie bezeichnend ein Rückgang im Absatz der Papiererzeugungs- und Papierverarbeitungs- sowie der Textilmaschinen; ungefähr gleich hoch blieb der Absatz im Apparatebau, der Maschinen für Nahrungs- und Genußmittel, für die chemische Industrie und die Landmaschinen.

Auf Grund des Auslandsbedarfs stiegen die Auftragseingänge für Papiererzeugungsmaschinen, Apparate, Bau- und Textilmaschinen. Auf gleicher Höhe hielten sich die Aufträge für Maschinen für Hütten-, Stahl- und Walzwerksanlagen. Ein Sinken der Auslandsaufträge ist für die Maschinen für Nahrungs- und Genußmittel und chemische Industrie zu verzeichnen.[2])

Im dritten Vierteljahr 1928 ist für den Inlandsbedarf eine Steigerung vor allem an Landwirtschaftsmaschinen der Saison entsprechend eingetreten. Der Bedarf an Maschinen für die chemische Industrie und die Nahrungs- und Genußmittelindustrie blieb ziemlich unverändert. Bei den übrigen Zweigen der Maschinenindustrie ist überall ein Rückgang im Absatz vorhanden gewesen. Demgegenüber ist bei der gesamten Maschinenindustrie gleichzeitig eine Steigerung des Auslandsabsatzes eingetreten.[3])

Auch während des vierten Vierteljahrs hält die geschilderte Tendenz an, es ist allgemein im Inlandsabsatz ein weiterer Rückgang zu verzeichnen, gegenüber den letzten Monaten noch leicht verschärft durch ein Sinken des Bedarfs an Landmaschinen. Ein leichtes Anwachsen des Bedarfs an Maschinen für Hütten-, Stahl- und Walzwerke, für die chemische Industrie und Nahrungs- und Genußmittelindustrie ist eingetreten. Die Reichsbahn gab Aufträge für Lokomotivbau, jedoch nicht in solchem Umfang, daß eine Kapazitätsausnutzung der Anlagen erfolgte.[4]) Wenn auch in verschiedener Stärke, so ist doch auf allen Zweigen des Maschinenbaus eine weitere Hebung der Ausfuhr zu verzeichnen.

Die Schilderung der einzelnen Zweige des Maschinenbaus zeigte, daß diese einzeln betrachtet und auch die Gesamtindustrie gesehen repräsentativ für den Konjunkturverlauf sind, und daß sich auf Teilgebieten wie z. B. den Landmaschinen auch Saisonbewegungen bemerkbar machen. Die großen Industriezweige werden durch eine öffentliche Auftragserteilung nicht erheblich zu beeinflussen sein, da sie einen bedeutenden Auslandsabsatz haben. Dagegen ist eine Einwirkung auf einzelne Zweige, wie die Auftragserteilung der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft an die Lokomotivindustrie von Bedeutung. Dann kann auch die Auftragserteilung der Marineleitung und des Heereswaffenamts durch ihre Höhe von Einfluß sein. Welchen Einfluß die einzelnen Aufträge auf die betreffenden Industriezweige haben, ist, da die Auftrags-

[1]) Vierteljahrsh. f. Konj.-Forsch. 3. Jahrg. 1928. Heft 2 B, S. 16.
[2]) Vierteljahrsh. z. Konj.-Forsch. 1928. Heft 2 B, S. 17/18.
[3]) Vierteljahrsh. z. Konj.-Forsch. 1928. Heft 3 B, S. 17.
[4]) Vierteljahrsh. z. Konj.-Forsch. 1928. Heft 4 B, S. 18.

statistik in der Gestalt, in der sie heute noch zusammengestellt ist, keine entsprechende Gliederung aufweist, kaum festzustellen. Ebenso fehlen uns von der anderen Seite Statistiken und Schätzungen über den Produktionswert der einzelnen Industriezweige wie der Gesamtindustrie, dagegen besitzen wir eine Statistik der Maschinenausfuhr. Exakte Aussagen über die Probleme der Auftragserteilung der Behörden für den Maschinenbau können wir nicht geben. Doch geht aus den Betrachtungen hervor, daß außer den großen laufenden Aufträgen auch eine Fülle von Einzelaufträgen auf den Maschinenbau entfallen.[1])

Die Aufgabe der behördlichen Konjunkturpolitik sollte, soweit wir heute die Probleme übersehen können, darin bestehen, die Aufträge der einzelnen Behörden zu konzentrieren und jeweils dann im Laufe des Jahres einzusetzen, wenn sich eine geringere Beschäftigung in den betreffenden Industriezweigen bemerkbar macht, um eine größere Stetigkeit in der Produktion zu erreichen. Die Gesamtaufträge von Reich und Ländern betragen, wie nebenstehende Tabellen angeben, nicht ganz 400 Millionen Mk., eine Summe, die bezogen auf den Gesamtwert der Produktion dieser Industrie keine Bedeutung gewinnen könnte, wenn nicht relativ wenig Branchen der Industrie von den öffentlichen Aufträgen bevorzugt würden. Diese Tatsache verändert das Bild insofern, als zwar nicht die gesamte Maschinenindustrie von der öffentlichen Auftragserteilung wesentlich beeinflußt werden kann, aber auf einzelne Branchen, vor allem Lokomotiv- und Waggonbau übt die Auftragserteilung der Behörden zweifellos eine Wirkung aus. „Im Werkzeugmaschinenbau lassen die steigenden Vorräte an Serienerzeugnissen, im Lokomotivbau die Einschränkung des Bauprogramms der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft, einen Rückgang des Inlandsgeschäfts erwarten."[2])

Die Sachaufträge an die Maschinenindustrie im Jahre 1928. (Reich und Länder)[3]) in Mill. RM.

	Maschinen, Apparate, Waffen	Fahrzeuge	Feinmechanik Instrumente
Reichsfinanzministerium	3,00	4,37	—
Reichswehrministerium, Heer	14,89	8,87	2,58
Marine	22,44	0,60	0,80
Reichsverkehrsministerium	8,20	10,70	0,30
Luftfahrt			
Wasserstraßen	—	2,50	—
Reichspostministerium	6,20	37,00	0,80
Sonstige Reichsministerien	0,12	0,12	0,22
Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft	45,00	200,20	—
Reich:	99,85	264,36	4,70

[1]) Protokolle. 4. Sitzung, S. 22.

[2]) Vierteljahrshefte z. Konj.-Forsch. 3. Jahrg. 1928. Heft 1 B, S. 17.

[3]) Nach den Zusammenstellungen des Reichswirtschaftsministeriums. (Die nicht aufgeführten Länder haben keine Aufträge an die Maschinenindustrie erteilt.)

	Maschinen, Apparate, Waffen	Fahrzeuge	Feinmechanik Instrumente
Preußen	1,22	2,92	1,52
Sachsen	0,67	0,49	0,15
Württemberg	1,22	0,12	0,14
Baden	0,33	0,27	0,32
Thüringen	0,03	0,03	—
Hessen	0,08	0,01	0,02
Hamburg	1,79	2,45	0,53
Braunschweig	0,32	—	—
Bremen	3,82	0,10	—
Mecklenburg-Schwerin	0,02	0,01	—
Mecklenburg-Strelitz	0,02	0,03	—
Lübeck	0,29	0,02	—
Länder:	9,81	6,45	2,68
Reich und Länder:	109,66	270,81	7,38

4. Papierindustrie.

Aehnlich wie die bisher behandelten großen Industrien ist auch die Papierindustrie als Gesamtheit erst dann zu beurteilen, wenn man die Sonderentwicklung ihrer einzelnen Produktionszweige beobachtet hat. Das Typische aus dem Komplex „Papierindustrie" versuchen wir ebenfalls aus dem Material zu erkennen, welches uns die Konjunkturbewegung im Jahre 1928 liefert. Die Gesamtkonjunktur dieses Jahres war rückläufig, und wir versuchen nun festzustellen, wie sich die einzelnen Zweige der Papierindustrie in ihrer typischen Eigenart während dieses Zeitverlaufs verhielten.

Zu Beginn des Jahres 1928 war die Tendenz des Konjunkturverlaufs dieser Industrie durch ein Gleichbleiben des Produktionsumfangs bei sinkendem Inlandsabsatz und ansteigendem Auslandsabsatz gekennzeichnet. Das Wachsen der Ausfuhr wurde wirksam unterstützt durch Preissenkungen der Papiersorten, denen wir uns nun im einzelnen zuwenden. „Für die einzelnen Papiersorten war die Entwicklung nicht einheitlich."[1])

Die Aufteilung der einzelnen Papiersorten nach den Zwecken, denen sie dienen, war im Jahre 1927 wie folgt:[2])

1.	Papier für Verpackungen aller Art	32%
2.	„ „ Zeitungen	26%
3.	„ „ Zeitschriften, Drucksachen, Bilder	20%
4.	„ „ Schreib- und Zeichenzwecke	14%
5.	„ „ verschiedene Zwecke	8%

[1]) Vierteljahrshefte z. Konj.-Forsch. 3. Jahrg. Heft 1 B, S. 31.
[2]) Ebenda. S. 31.

Diese Aufstellung wird nur in geringem Umfang einem Wandel unterworfen sein, und wir glauben, daß wir sie trotz etwaiger Schwankungen unseren Untersuchungen zugrunde legen können, um daraus zu ersehen, welche Zweige der Papierindustrie für die öffentliche Auftragserteilung in Frage kommen und welchen Umfang die öffentlichen Aufträge in der Gesamtindustrie einnehmen. Vor allem werden die öffentlichen Aufträge auf die Gruppe „Schreib- und Zeichenzwecke", die 14% beträgt, entfallen.

Seit Beginn des Jahres 1928 war ein saisonmäßiges Nachlassen im Bedarf nach Packpapier eingetreten. Die Produktion von Schreib- und Druckpapier blieb unverändert, da der Bedarf vor allem an Zeitungsdruckpapier für Wahlpropaganda sich bemerkbar machte, und nach den Wahlen die Ausfuhr an entsprechendem Papier in erhöhtem Maße einsetzte.[1])

Für den gleichen Zeitraum zeigt sich bei der Pappenindustrie nur saisonmäßiger Rückgang ohne Kennzeichen einer neuartigen Entwicklung.[2])

Bei der papierverarbeitenden Industrie ist der saisonmäßige Rückgang eingetreten. Von erheblicher Bedeutung ist es, daß auch bei den Papierfabrikaten ein Ansteigen der Ausfuhr zu verzeichnen ist.[1]) Im zweiten Vierteljahr halten die oben geschilderten Tendenzen in der Entwicklung der einzelnen Industriezweige an. Die Erhöhung der Ausfuhr tritt noch schärfer in Erscheinung. „Bei der verhältnismäßig günstigen Gesamtentwicklung machen sich Zeichen einer Absatzverschiebung bemerkbar. So läßt die Entwicklung des Exportes erkennen, daß der innerdeutsche Markt nicht mehr in der Lage ist, die wachsende Produktion in gleichem Umfang wie im Vorjahr aufzunehmen, und daß daher die Papierindustrie in zunehmendem Grade die ausländischen Märkte zur Aufnahme der erhöhten Produktion aufsucht..... Unterstützt wurde diese Ausfuhrerweiterung durch ständige Zunahme des Papierverbrauchs in wichtigen Importländern wie England, Holland und Frankreich."[2])

Eine Preiserhöhung bewirkte im Inland eine zeitweilige Absatzerhöhung durch Voreindeckungen. Die Beobachtung dieser Entwicklung führte das Konjunkturinstitut zu folgender, für die Absatzstruktur wichtigen Erkenntnis: „Nach Wegfall dieser zusätzlichen Nachfrage dürfte sich die Papierindustrie auch bei gleichbleibendem Inlandsabsatz im Interesse einer größeren Kapazitätsausnutzung wieder stärker dem Export zuwenden."[3])

Der weitere Verlauf des Jahres 1928 zeigt eine Steigerung der bisher beobachteten Tendenzen, d. h. einen sinkenden Inlands-

---

[1]) Vierteljahrshefte z. Konj.-Forsch. 3. Jahrg. Heft 1 B, S. 31.
[2]) Ebenda. S. 32.
[3]) Vierteljahrshefte z. Konj.-Forsch. 3. Jahrg. Heft 1 B, S. 32.
[4]) Vierteljahrshefte z. Konj.-Forsch. 3. Jahrg. Heft 2 B, S. 32.
[5]) Vierteljahrshefte z. Konj.-Forsch. 3. Jahrg. Heft 2 B, S. 32.

bedarf, eine dauernd ansteigende Ausfuhr, die allerdings keine Kompensation mehr bietet[1]) für den geringen Absatz im Inland und eine Einschränkung der Produktion nicht verhindern kann.

Die Zunahme der Ausfuhr betrifft vornehmlich die Pappenindustrie bei leicht sinkender Produktion.[2]) Die Gegenwartstendenzen in der Entwicklung der Papierindustrie mit relativ hohem Auslandsabsatz und relativ geringem Inlandsabsatz lassen die Möglichkeit, daß die Aufträge deutscher Behörden von erheblichem Einfluß auf die Papierindustrie im ganzen sein können, recht unwahrscheinlich erscheinen.

Nach Schätzungen, die im November 1928 veröffentlicht sind, beträgt die Ausfuhrquote der Papierindustrie 21% und die der papierverarbeitenden Industrie etwa 20%.[3]) Wertmäßige Angaben über die Papierproduktion liegen uns nicht vor, so daß ein direkter Vergleich mit den in Werten vorliegenden Behördenaufträgen nicht durchzuführen ist.[4]) Es ist anzunehmen, daß der Behördenbedarf an Papier sich vorwiegend auf solches für Schreib- und Zeichenzwecke erstreckt, das von der Gesamtproduktion von Papier etwa 14% einnimmt.[5]) Der Umfang der öffentlichen Aufträge für Papier ist nicht erheblich, auch nicht isoliert bezogen auf die Gruppe von Papier für Schreib- und Zeichenzwecke.

Die Aufträge an die Papierindustrie von Reich und Ländern[6])

Jahr	Mill. RM.
1926	32,38 (ohne Bayern, dessen Zahlen nicht vorliegen).
1927	47,04
1928	49,49
1929	52,46

Für die Aufträge der Kommunen an die Papierindustrie liegt uns kein Material vor, auf Grund dessen wir auch nur die Möglichkeit für Schätzungen haben könnten. Die uns bekannten Zahlen lassen nicht vermuten, daß ein erheblicher Einfluß von Seiten der behördlichen Aufträge auf die Papierindustrie insgesamt wirksam werden könnte. Lediglich die Gruppe „Papier für Schreib- und Zeichenzwecke" könnte in den Bereich einer behördlichen Konjunkturpolitik fallen, obgleich wir annehmen müssen, daß ungefähr $^1/_5$ der jährlichen Produktion dieser an sich schon kleinen Gruppe in das Ausland exportiert wird.

Die bisher behandelten Industriezweige haben einige Merkmale gemeinsam, die sie von jenen Industrien trennen, denen

---

[1]) Vierteljahrshefte z. Konj.-Forsch. 3. Jahrg. Heft 4 B, S. 30.

[2]) Ebende. Heft 3 B, S. 30.

[3]) Ebenda. Heft 3 A, S. 38.

[4]) Die industrielle Produktionsstatistik 1928. Wirtschaft und Statistik, Sonderheft 4 bringt Angaben über die Papierproduktion in t, so daß Durchschnittspreise, zu denen die Behörden gekauft haben können, kaum zu errechnen sind.

[5]) Vierteljahrshefte z. Konj.-Forsch. 3. Jahrg. 1928. Heft 1 B, S. 31.

[6]) Zusammenstellung vom Reichswirtschaftsministerium 1926–1929, für 1926 und 1927 veröffentlicht vom Statist. Reichsamt, Gutachten Anhang 2; für 1928 und 1929 unveröffentlicht.

wir uns jetzt zuwenden werden. Zu diesen gemeinsamen Eigentümlichkeiten gehören

1. die Verbundenheit dieser Industrien, in besonders hohem Maße beim Kohlenbergbau, der Eisen- und Maschinenindustrie mit allen anderen Wirtschaftszweigen in Deutschland. Dazu tritt

2. die zunehmende Verflechtung der deutschen Wirtschaft mit anderen Wirtschaften, wir brachten als Beispiel die in allen geschilderten Industriezweigen deutlich in Erscheinung tretende Zunahme der Ausfuhr, (die wir z. T. ziffernmäßig belegten). Für unser Problem der Konjunkturpolitik durch Behördenaufträge ist das Ausmaß dieser Erscheinungen wesentlich, das sowohl zu dem zu erwartenden konjunkturellen Niedergang dieser Industrien als auch ihre saisonmäßigen Schwankungen vielfach überdeckte. Für diese Industriezweige bedeutet das Anwachsen der ausländischen Nachfrage eine gewisse Schwächung der Machtpositionen des Inlandsabsatzes, der auch absolut infolge der schlechten Konjunkturlage der deutschen Wirtschaft geringer geworden ist. Wir durften aus diesem Grunde die Behördenaufträge nicht nur quantitativ in Beziehung setzen zu der deutschen Gesamtauftragserteilung, sondern mußten auch die Verbindung mit der Ausfuhr, in gewisser Weise also der Auftragserteilung des Auslandes, herstellen. Die skizzierten Tendenzen kennzeichnen auch noch die Weiterentwicklung im Jahre 1931. Vom Jahre 1931/32 ab gestaltet der sinkende Auslandsabsatz die Absatzstruktur völlig um, daß der Einfluß der Behördenaufträge erheblich an Bedeutung gewinnt.

Die Industrien, denen wir nun unsere Beachtung schenken werden, zeigen ein völlig anderes Gepräge. Wir beschäftigen uns zuerst mit der Bauindustrie und wenden uns dann den von ihr abhängigen Gewerbezweigen zu.

5. Bauindustrie.

Im Gegensatz zu den bisher beobachteten Industriezweigen haben wir es bei der Bauindustrie mit einem Wirtschaftszweig zu tun, der

1. naturgemäß fast ganz für den inländischen Bedarf arbeitet und daher vollkommen von der inländischen Auftragserteilung abhängig ist.

2. Da das Baugewerbe ein ausgeprägtes Saisongewerbe ist, das außerordentlich starke Schwankungen innerhalb eines Jahres aufweist, sollte es also ganz besonders Gegenstand einer Konjunkturpolitik sein.

Im ersten Vierteljahr 1928, den Wintermonaten, ist die saisonmäßige Stagnation in der Bautätigkeit zu beobachten, die erst Ende April durch eine lebhaftere Bautätigkeit behoben wird.[1])

1) Vierteljahrshefte z. Konj.-Forsch. 3. Jahrg. 1928 Heft 1, S. 25.

Finanzierungsschwierigkeiten wirken noch im Frühjahr lähmend auf den Zweig des Wohnungsbaus, während sowohl der gewerbliche wie der öffentliche Hochbau ansteigen.[1]) Während der gleichen Zeit ist ein Ansteigen in den Ziffern des Baustoffabsatzes, also vorwiegend der Industrie der Steine und Erden zu beobachten.

Im zweiten Vierteljahr steigt der Beschäftigungsgrad saisonmäßig an, wenngleich er nicht dieselbe Höhe wie im Vorjahr erreicht.[2])

Der Baustoffabsatz ist im Rückgang, das Ansteigen im ersten Vierteljahr war zurückzuführen auf die Fertigstellung der im Vorjahr begonnenen Bauten.[3])

Der gewerbliche Hochbau nahm der Anzahl der Bauten nach zu, obgleich die Größe der einzelnen Bauten im Durchschnitt geringer geworden ist.[4]) Der öffentliche Hochbau weist bei gleicher Anzahl der Bauvorhaben wertmäßig ein geringfügiges Sinken auf.[5])

Im Wohnungsbau ist ein im Vergleich zum Vorjahr erheblicher Rückgang der Bauerlaubnisse festzustellen, dessen Ursache in der Rückläufigkeit der Konjunktur zu suchen sein soll.[6])

Im dritten Vierteljahr tritt Ende August die stärkste Beschäftigung dieses Jahres ein.[7]) Gleichzeitig damit wächst die Zahl der Bauerlaubnisse für Wohnungsneubauten, während die Beschäftigung im gewerblichen Hochbau und öffentlichen Bau gegenüber dem vorigen Vierteljahr unverändert sind.[8])

Beim Baustoffabsatz tritt ein Sinken ein und eine verminderte Tätigkeit in den Baustoffindustrien.[9])

Im vierten Vierteljahr tritt das saisonmäßig zu erwartende Sinken der Bautätigkeit ein, allerdings in besonders hohem Grade, so daß im Januar 1929 die Höchstziffer an Arbeitslosigkeit im Baugewerbe seit der Stabilisierung der Mark erreicht wird. Nur noch 35% der Bauarbeiter waren im Januar beschäftigt.[10])

Die Tätigkeit im gewerblichen Hochbau war durch günstige Witterung lebhaft.[11])

Der Wohnungsbau hatte seit Mitte 1928 eine konjunkturelle Zunahme zu verzeichnen, da die Dringlichkeit des Bedarfs die Knappheit der Mittel bis zu einem gewissen Grade überwand.[12])

Der öffentliche Bau hat einen dem Gesamtkonjunkturverlauf entsprechenden Rückgang aufzuweisen, dem, wie das Institut für Konjunkturforschung feststellt, durch öffentliche Auftragserteilung entgegengewirkt wurde.[13])

---

[1]) Vierteljahrshefte z. Konj.-Forsch. 3. Jahrg. 1928, Heft 1, S. 26.
2) u. 3) Vierteljahrshefte z. Konj.-Forsch. 3. Jahrg. Heft 2, S. 27.
4) u. 5) Vierteljahrshefte z. Konj.-Forsch. 3. Jahrg. Heft 2, S. 28.
[6]) Vierteljahrshefte z. Konj.-Forsch. Jahrg. 3, Heft 2, S. 28.
[7]) Vierteljahrshefte z. Konj.-Forsch., Jahrg. 3, Heft 3, S. 25.
8) u. 9) Vierteljahrshefte z. Konj.-Forsch. 3. Jahrg. Heft 3, S. 26.
[10]) Vierteljahrshefte z. Konj.-Forsch. 3. Jahrg. 1928, Heft 4, S. 25.
[11]) Ebenda. S. 26.
[12]) Ebenda. S. 26.
[13]) Ebenda. S. 26/27.

Der Gesamtabsatz der Baustoffindustrien entsprach der Bauproduktion und erreichte daher fast die Höhe des Vorjahres.[1])

Die Umreißung der Saisonbewegung der Bauindustrie im Jahre 1928 gaben wir, da sie die typischen Erscheinungen hervortreten läßt, und uns als Basis für weitere Ausführungen dienen kann, die sich zuerst mit dem Zweige des Hochbaus beschäftigen werden.

a) Hochbau. Beim Hochbau haben wir nun zu scheiden nach der Auftragserteilung im privaten Wohnungsbau und in jene Bauten, deren Herstellung von der Auftragserteilung öffentlicher Körperschaften abhängig ist. Der Hochbau insgesamt ist ein Saisongewerbe, das als solches außerdem noch den großen Schwankungen der Konjunktur unterworfen ist. Hier haben wir durch konjunkturpolitische Maßnahmen nicht nur die großen eigentlichen Konjunkturschwankungen zu berücksichtigen, sondern auch vorwiegend die im Laufe eines jeden Jahres regelmäßig wiederkehrenden Saisonschwankungen zu lindern. Mit der Abschwächung der Saisonschwankungen in der Bauindustrie selbst wären auch die Mißstände in den von der Bauindustrie abhängigen Industrien gebessert.

Kennzeichnend für die Bauindustrie ist die mehrfach im Zusammenhang mit anderen Problemen erörterte Tatsache der starken Bautätigkeit während der Sommermonate, die je nach Gestaltung der Witterung mehr oder weniger zeitig im Frühjahr einsetzt und bis mehr oder weniger tief in den Herbst hinein andauert. Man kommt zu der Ansicht, daß die in diesem Gewerbe einsetzende Arbeitslosigkeit, die im Winter am höchsten ansteigt, sich dann bis zum Frühjahr erstreckt, dadurch gelindert werden kann, daß man im Sommer nur die Arbeiten verrichten läßt, die zu keiner anderen Jahreszeit ausgeführt werden können. Es würde dann vorwiegend die Errichtung von Neubauten in den Sommermonaten erfolgen, die Innenarbeiten würden für den Winter vorbehalten bleiben, ebenso die Instandhaltung der bereits fertiggestellten Bauten.[2]) Eine solche Einteilung der saisonmäßig vorzunehmenden Arbeiten müßte im Zusammenhang mit der allgemeinen Konjunkturbewegung erörtert und in einem sich auf Jahre hinaus erstreckenden Bauprogramm[3]) festgelegt werden. Um ein solches Programm aufstellen zu können, müssen wir sehen, welche Auftraggeber für die Bauindustrie in Frage kommen, und ob die Mittel dieser Auftraggeber eine gleichmäßigere Auftragserteilung gestatten.

Beim Hochbau sind die Auftragserteiler die öffentlichen Körperschaften und Private, die sich vor allem auf dem Gebiete des Wohnungsbaus betätigen. Vor dem Kriege bewegten sich die Summen der öffentlichen Beschaffungen parallel zur Konjunktur-

[1]) Vierteljahrshefte z. Konj.-Forsch. 3. Jahrg. 1928. Heft 4, S. 27.
[2]) Protokolle, 4. Sitzung, S. 32 u .44.
[3]) Protokolle, 4. Sitzung, S. 37.

bewegung.[1]) Wuchs der öffentliche Bedarf beim Konjunkturanstieg, so erhöhten sich entsprechend die Beschaffungen, und am niedrigsten war die Zahl der Beschaffungen während der Depression. In der Vorkriegszeit trugen die Aufträge der öffentlichen Körperschaften, also während des Anstiegs und des Hochschwungs zur Ausweitung des Produktionsapparetes bei, ohne in der Depression die Möglichkeit zu haben, den Leerlauf des Produktionsapparates zu verhindern. Von Seiten der Kommunen traten dann, wenn sie sich als notwendig erwiesen, die zu Beginn unserer Arbeit erwähnten, als Notstandsarbeiten gekennzeichneten Maßnahmen hinzu.[2]) Die öffentliche Beschaffungspolitik auf dem Gebiete des Bauwesens vor dem Kriege ist zu verstehen als Folge des „Prinzips der Bedarfsdeckung" der öffentlichen Körperschaften. Der Bedarf stieg an und fiel ab entsprechend der Konjunkturlage, die Mittel wurden von Jahr zu Jahr bewilligt, wie sie dem Bedarf entsprachen. Man hatte nicht die Gesamtwirtschaft in ihrer rhythmischen Bewegung im Auge bei der Gestaltung der Budgets und der Ausgabe der Aufträge an die Wirtschaft. Man richtete sich lediglich nach dem Bedarf der einzelnen öffentlichen Körperschaften, wie er sich aus ihrem Aufgabenkreis ergab. Und Konjunkturpolitik gehörte damals noch nicht in den Aufgabenkreis der Behörden.

Von rein privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten aus machte der private Wohnungsbau vor dem Kriege seine Projekte. Er nutzte während der Depression das reichliche Kapitalangebot, die niedrigen Zinssätze[3]) und die Löhne aus, indem er vorwiegend während dieser Zeit seine Bauten ausführen ließ. Durch diese Politik, die absolut naturgemäß war, ohne irgendeine große volkswirtschaftliche Zielsetzung einer Konjunkturpolitik wurde tatsächlich ein Wiederbelebungselement während der Depression in die Stagnation der Wirtschaft hineingetragen, wie wir sie heute durch gewollte, zielbewußte Maßnahmen zu erreichen versuchen werden.

Mit dem Wandel der Finanzierungsmethoden des Wohnungsbaus wandeln sich auch die Bestimmungsgründe, unter denen gebaut wurde. Zu dem privaten Wohnungsbau kam hinzu die Baufinanzierung durch öffentliche Mittel, durch Hauszinssteuern als Charakteristikum moderner Baufinanzierungsmethoden, ein Ergebnis der deutschen Wirtschaftsentwicklung der Nachkriegszeit.

Während vor dem Kriege einzelne Privatpersonen oder Baugesellschaften als Unternehmer sich privat das zum Bauen notwendige Kapital verschafften, und hierfür die wirtschaftlichen Depressionszeiten mit reichlichem Kapitalangebot und billigem Zinsfuß in hervorragendem Maße Gelegenheit boten, sind die Bauunternehmer, wie die Zahlen bis 1926 beweisen, vorwiegend angewiesen gewesen auf die aus den Hauszinssteuern hervor-

[1]) Gutachten, S. 5.
[2]) Gutachten, S. 5.
[3]) Gutachten, S. 5.

gegangenen Kapitalien. 1927 wurden zu etwa 49% öffentliche Mittel in Anspruch genommen, und 1928 überwogen die privaten Mittel die öffentlichen wesentlich. Jedenfalls werden die öffentlichen Mittel auch noch in der künftigen Entwicklung von erheblicher Bedeutung bleiben.

Das Aufkommen an Hauszinssteuern wird in den Etats der Gemeinden jährlich aufgestellt und dann in entsprechender Höhe für Neubauten zur Verfügung gestellt werden. Nicht der Bedarf an Wohnraum allein ist heute maßgebend für den Bau, es kommt noch hinzu die Knappheit der jährlich in den Etats gebundenen Mittel. Hier scheint die Möglichkeit, nach konjunkturpolitischen Gesichtspunkten zu bauen, gering. Auch bei einem mehrjährigen Hauszinssteueretat[1]) sind die Schwierigkeiten erheblich. Finanziell wäre es allerdings dann möglich, mit der Bauerrichtung zu beginnen, wenn eine Depression eingetreten ist, da die Mittel während einer Reihe von Jahren zur Verfügung stehen und man nicht daran gebunden ist, während der begrenzten Frist eines Jahres eine bestimmte Summe anzulegen.

Einer Regelung des Hauszinssteueretats über mehrere Jahre müßte notwendig ein für die gleiche Anzahl von Jahren vorbereitetes Bauprogramm gegenüberstehen. Die Durchführung des Bauprogramms im Einklang mit den etatsmäßigen Mitteln könnte theoretisch betrachtet wohl nach konjunkturpolitischen Gesichtspunkten Saison- und Konjunkturschwankungenlindernd möglich sein. Einen solchen mehrjährigen Hauszinssteueretat müssen wir befürworten, weil er die Möglichkeit des Ausgleichs in sich birgt. Vor allem würde er verhindern, daß gegen Jahresende die Bauarbeiten wegen der Knappheit der Mittel früher eingestellt werden müßten, wie es bisher der Fall war. Und ebenso wäre sehr zeitig im Frühjahr ein Einsetzen der Bauarbeiten möglich, die bei jährlicher Neubewilligung des Etats sich oft bis zum Juli hinauszögern.

b) Der Tiefbau. Der Tiefbau ist seinem Charakter nach vorwiegend zum Ausgleich von Saisonschwankungen geeignet. Er beschäftigt zum großen Teil ungelernte Arbeiter.[2]) Hier wäre es bei einem mehrjährigen Bauprogramm möglich, stets dann in größerem Umfang mit Arbeiten einzusetzen, wenn andere Industrien durch Saison- und Konjunkturschwankungen nur geringfügig arbeiten können.

c) Die Steinindustrie ist ebenfalls vom Baugewerbe und zwar vorwiegend vom Straßenbau abhängig. Für den Straßenbau ist das Reichsverkehrsministerium zuständig und aus dieser Tatsache folgt, daß 95% aller Aufträge für die Steinindustrie öffentlich sind und nur 5% aus der Privatwirtschaft kommen. Die Abhängigkeit der Steinindustrie von der öffentlichen Auftragserteilung ergibt die Notwendigkeit, daß das Vorliegen irgendwelcher Mängel

[1]) Protokolle, 4. Sitzung, S. 30.
[2]) Protokolle, 4. Sitzung, S. 26 u. 27.

nur durch öffentliche Auftragspolitik beseitigt werden kann. Bisher bewirkte die Methode der Auftragserteilung ein Zusammendrängen der Aufträge auf Frühjahr und Sommer.[1]) Damit waren verbunden relativ kurze Lieferfristen, da während dieser Fristen, von der Steinindustrie aus gesehen, nicht nur geliefert, sondern zuvor das für die Lieferung erforderliche Material auch hergestellt werden muß. Erforderlich wäre bei der Steinindustrie gleichmäßige Verteilung der Aufträge über das ganze Jahr. Das bisherige Fehlen einer solchen Auftragserteilung beruht auf der ungünstigen Einrichtung, daß bei den meisten Behörden das Etatsjahr am 1. April beginnt, während der Wintermonate die Knappheit der Mittel ein Herausbringen von Aufträgen verhinderte.

d) Das Malergewerbe. Wie die beiden zuletzt geschilderten Industrien ist auch das Malergewerbe abhängig von der Bauindustrie, und die Schwierigkeiten der Arbeitseinteilung über das ganze Jahr sind zurückzuführen auf die Schwankungen der Bautätigkeit innerhalb jedes Jahres. Das Malergewerbe umfaßt 202 000 Mitglieder und die Schwankungen der Beschäftigung innerhalb der Gruppe der gelernten Arbeiter liegen zwischen 2 und 8%.[2]) Im Sommer ist die Beschäftigung so stark, daß außer den im Gewerbe vereinigten Facharbeitern Hilfsarbeiter herangezogen werden müssen für Arbeiten, die zweckmäßig von Facharbeitern zu leisten sind. Die Beschäftigung von ungelernten Arbeitern hat gerade in diesem Gewerbe vielfach schlechte Arbeit und erhöhten Materialverbrauch zur Folge gehabt. Abgesehen von der Beschäftigung nicht zum Gewerbe gehöriger Arbeiter und mit dem damit verbundenen Nachteil kommt noch ein weiterer Uebelstand hinzu, daß die Notwendigkeit, im Sommer wegen der Dringlichkeit der Arbeit Ueberstunden zu machen, während im Winter trotz geringer Beschäftigung der Arbeiter rein zahlenmäßig noch vielfach eine Verkürzung des Arbeitstages auf 6 Stunden erforderlich ist.

Eingriffe, die diese Mängel beseitigen könnten, sind nicht beim Malergewerbe selbst vorzunehmen, sondern durch Umorganisation der Arbeitsverteilung in der Bauindustrie z. B. durch weitgehende Verlegung der Innenarbeiten auf die Wintermonate.

Die Bauaufträge von Reich und Ländern betrugen jährlich bis 1929 etwas über 1 Milliarde Reichsmark und ebenso hoch sind die Aufträge der Kommunen gewesen. Ueber die Bauaufteilung kommunaler Bauaufträge auf die Zweige des Baugewerbes ist bisher nichts bekannt, dagegen zeigt uns folgende Tabelle, in welcher Weise sich die Aufträge von Reich und Ländern für die Bauindustrie aufgliedern:[1])

---

[1]) Protokolle, 4. Sitzung, S. 54 u. 555.

[2]) Protokolle, 4. Sitzung, S. 47 und Gutachten, S. 3.

[3]) Gutachten Anhang 2 für 1926 u. 1927, für 1928 und 1929 Zusammenstellung vom Reichswirtschaftsministerium, bisher unveröffentlicht.

in Mill. RM.

Jahr	Hochbau	Tiefbau	Eisenbau	insgesamt
1926	442,65	655,30	42,71	1140,66
1927	486,64	737,62	59,27	1283,53
1928	431,44	561,90	25,70	1019,04
1929	400,64	455,58	61,33	1009,91

Für die vom Baumarkt abhängigen Industrien ist eine doppelte Beeinflußbarkeit von den Behörden daher möglich

1. durch direkte Auftragserteilung. Vorzuziehen ist aber die

2. Möglichkeit: einer indirekten Beeinflussung. Mit den oben erwähnten wirklich erheblichen Mitteln wird eine Politik, die die Schwankungen des Baumarkts selbst zu lindern sucht, durchaus möglich sein und damit ist auch die Lage jener abhängigen Industriezweige, wie der Industrie der Steine und Erden, dem Malergewerbe u. a., die in bestimmten Phasen der Produktion an dieser beteiligt sind, nicht mehr entsprechend starken Schwankungen unterliegen, wenn die Ausschläge der Bewegungen in der Bauindustrie selbst durch regelmäßige Tätigkeit gelindert sind.

6. Elektroindustrie.[1]

Die Auftragserteilung der Elektroindustrie ist sehr schwankend, oft um 60% von Jahr zu Jahr.[2]) Bei dem Einlaufen von großen Aufträgen ist deren Ausführung insofern ungeheuer schwierig, als die Industrie vor der Notwendigkeit steht, ihren Produktionsapparat entsprechend dem Umfang der Aufträge auszuweiten. Die starken Schwankungen der Auftragserteilung wurden auf Jahre hindurch hinderlich für die annähernde Ausnutzung des einmal ausgeweiteten Produktionsapparates. Die Preisgestaltung müßte, um die ausgeweiteten Betriebe aufrecht zu erhalten, schwankend sein. In den Jahren der Minderbeschäftigung würde sie stets ansteigen müssen. Entsprechend dem Umfang der Auftragserteilung würde auch die Zahl der beschäftigten Arbeiter schwanken. Andererseits würde ein nicht ausgeweiteter Betrieb in Jahren hoher Auftragserteilung nicht in der Lage sein, innerhalb der gewährten Lieferfristen die Aufträge auszuführen. Es ergibt sich also bei der Lage der elektrotechnischen Industrie die Forderung einer möglichsten Stetigkeit der Auftragserteilung von Seiten der Hauptauftragserteilenden.

Hauptauftragsgeber sind: 1. Die Reichsbahn. Sie betreibt ihre Auftragserteilung annähernd gleichförmig während des ganzen Jahres. Der 2. Auftragsgeber ist die Reichspost, deren Einfluß auf

[1]) Ueber die Absatzstruktur fehlt jedes Material amtlich und privat, aus dem wir Näheres erfahren könnten.

[2]) Gutachten S. 2 und Protokolle, 4. Sitzung, S. 2 und 3.

die elektrotechnische Industrie so erheblich ist, daß sie die ganze Ausgestaltung dieser Industrie beeinflußt. Daher ist es für die Elektroindustrie umso unmöglicher zu ertragen, daß die 60%igen Schwankungen nur auf die Unregelmäßigkeit des Bedarfs der Reichspost und deren Auftragserteilung zurückzuführen sind.

Privatwirtschaft und Kommunen vergeben ihre Aufträge an die elektrotechnische Industrie unter jeweiliger Berücksichtigung der Konjunkturlage.[1])

Welche Wege die Konjunkturpolitik der Behörden zur Milderung der Schwankungen einschlagen kann, werden wir im nächsten Kapitel erörtern.

Hier sei nur noch einmal das Unterscheidende des Baumarkts, der von ihm abhängigen Industrien und der elektrotechnischen Industrie von den vorher behandelten Industriezweigen betont.

Bei Bergbau, Eisen-, Maschinen- und Papierindustrie haben wir es mit Wirtschaftszweigen zu tun, die sowohl mit der ausländischen Wirtschaft wie mit vielen Wirtschaftszweigen des Inlandes verflochten sind. Nur auf einige Branchen dieser Industrien entfallen Behördenaufträge und auch das nur in relativ geringem Umfang. So wird die behördliche Konjunkturpolitik hier nur die Aufgabe haben, durch entsprechend dehnbare Lieferfristen diesen Industrien die Möglichkeit zu geben, Behördenaufträge, so wie es für das Produktionsprogramm erforderlich ist, in den Produktionsprozeß einzustellen.

Dagegen sind der Baumarkt und die von ihm abhängigen Gewerbe Saisonschwankungen in hohem Grade unterworfen, die eines Ausgleichs bedürfen.

Die Mittel sämtlicher Behörden würden ausreichen, um eine Milderung der Schwankungen zu bewirken, wenn entsprechende Methoden die Einsetzung dieser Mittel zu den erforderlichen Zeiten gewähren.

In noch höherem Maße müßten die Schwankungen in der Produktion jener Industrie gemildert werden können, die fast völlig für die Behörden arbeitet und von ihrer Auftragserteilung abhängig ist, der elektrotechnischen Industrie.

Wir werden uns nun mit den Maßnahmen beschäftigen, die zu ergreifen sind, um eine Beeinflussung des Konjunkturverlaufs, soweit das überhaupt möglich ist, durch eine Konjunkturpolitik von Reichs-, Landes- und Kommunalbehörden zu erreichen.

[1]) Protokolle, 4. Sitzung, S. 15.

III. Hauptteil.

Maßnahmen zur Milderung der typischen Schädigungen, die als Folgen der Saison- und Konjunkturschwankungen entstehen.

Die Schilderung der Eigenarten des Vergebungswesens der verschiedenen Reichs-, Landes- und Kommunalbehörden einerseits und einiger von den Aufträgen der Behörden betroffenen Industrien andererseits dient der Herausstellung der wesentlichen Probleme, die Gegenstand der Konjunkturpolitik und behördlichen Auftragspolitik sein sollen.

Die Grundlage einer zukünftigen Auftragspolitik muß gegeben werden durch die statistischen Unterlagen. Im Rahmen der Beobachtung der Branchenkonjunkturen wird man dauernd die Struktur der einzelnen Industrien und deren Wandlung festzustellen haben. Wir erhalten dadurch die Möglichkeit, jederzeit einen Einblick in die jeweilige Lage der einzelnen Wirtschaftszweige zu gewinnen. Auf der anderen Seite wird eine dauernde Statistik über die Reichs-, Landes- und Kommunalbehörden einzuführen sein. Das Ergebnis ist ein doppeltes:

1. kommen wir zu der speziellen Erkenntnis der augenblicklichen Wirtschaftslage und erhalten so das Ziel, nach dem wir unsere konjunkturpolitischen Maßnahmen abzustellen haben.

2. erhalten wir durch Feststellung der einzelnen Branchenkonjunkturen im Rahmen des Gesamtkonjunkturverlaufs mit der Zeit ein Bild für das Verhalten der einzelnen Branchen innerhalb der einzelnen Konjunkturphasen. Es ist gleichgültig, ob diese einzelnen Wirtschaftszweige in der regelmäßigen Wiederkehr ein typisches oder nicht typisches Verhalten zeigen, auf jeden Fall wird das, was wir beobachten werden, die allgemeine Erkenntnis des Wesens der Wirtschaft und ihrer Bewegung fördern.

Wir werden den Charakter der öffentlichen Aufträge zu untersuchen haben und erstens festzustellen haben jene Aufträge,[1]) die nicht aufschiebbar, sondern unbeweglich sind und der Erfüllung eines dringenden Bedarfes dienen. Sie kommen für eine Konjunkturpolitik nicht in Frage.

[1]) Gutachten, S. 15.

Zweitens werden wir den beweglichen Bedarf feststellen, der nicht sofort erfüllt werden muß, sondern bis zu einem gewissen Zeitpunkt hin aufschiebbar ist. Er ist innerhalb einer bestimmten Frist, teilweise auch auf unbestimmte Zeit hin, jeweils so durch die Auftragserteilung einer Wirtschaft zu erfüllen, daß konjunkturpolitische Gesichtspunkte für Art und Zeit seiner Erfüllung maßgebend sind.

Die Forderung nach einer genauen Statistik über die Beschaffung der Behörden wird seit dem 1. Januar 1929 teilweise erfüllt. Man führt seit Beginn des Jahres eine Reichsstatistik sämtlicher Reichs- und Länderbehörden einschließlich der Reichsbahngesellschaft und der Reichspost über alle monatlich getätigten Beschaffungen über 20 000 RM., bei einzelnen Gruppen über 50 000 RM. Es besteht die Gewißheit, daß die Kommunen ähnliche Statistiken einrichten werden, die einen Ueberblick über Höhe, örtliche und zeitliche Verteilung der Aufträge allmählich gewinnen lassen.[1])

Die Auftragserteilung der Behörden, die sich weitgehend nach der konjunkturbedingten wirtschaftlichen Lage der einzelnen Gewerbe richten soll, erfordert eine Bekanntgabe der Statistiken der Gewerbezweige, die vom Konjunkturinstitut in Berlin bisher noch nicht erfolgt ist, obgleich die Vorarbeiten in Angriff genommen sind. Eine Veröffentlichung der Wirtschaftspläne der öffentlichen Körperschaften, die die Möglichkeit planmäßigen Eingreifens bei Schwierigkeiten erkennen läßt, ist ein Problem, das keineswegs klar liegt, und das wir deshalb noch zu erörtern haben werden.

Von den Gewerbezweigen, welche lediglich den großen Schwankungen der Konjunktur unterliegen, haben wir jene zu trennen, die außerdem noch gewissen regelmäßig wiederkehrenden Schwankungen innerhalb eines Jahres ausgesetzt sind, den Saisonschwankungen. Der Hauptvertreter dieser Gewerbe ist das Baugewerbe mit den vielfachen, von ihm abhängigen, oben gekennzeichneten Gewerben. Hier entsteht für die Konjunkturpolitik der Behörden eine Reihe von Aufgaben.

1. Es ist für eine möglichste Ausdehnung der Bausaison zu sorgen, durch frühzeitiges Einsetzen mit öffentlichen Aufträgen und Verteilung der öffentlichen Bauaufträge derart, daß für die Zeiten der Hauptsaison, die von den Privatbauaufträgen ausgefüllt ist, für den Baumarkt Entlastung eintritt, und die öffentlichen Aufträge sich dafür möglichst bis in den Herbst hinein erstrecken. Mit dieser Ausdehnung der Bausaison auf Frühjahr und Herbst ergeben sich für die öffentlichen Körperschaften Schwierigkeiten in Bezug auf Etatsrecht und Finanzierungsmethoden.

2. entsteht für das Baugewerbe die Möglichkeit der weitgehenden Verlegung von Innenarbeiten und Instandhaltungsarbeiten

[1]) Vgl. Berliner Börsenzeitung 1. 2. 1929.

auf den Winter, was zu einer weitgehenden Entlastung des Arbeitsmarktes im Winter führen würde.

Bei einer weiteren Gruppe von Industrien, z. B. der Elektroindustrie, der Pflasterstein- und Schotterindustrie, die fast ganz von der öffentlichen Auftragserteilung abhängig ist, handelt es sich um eine möglichst gleichmäßige Auftragserteilung[1]) innerhalb eines Jahres,[2]) und einer annähernden Gleichheit von Jahr zu Jahr, die eine volle Ausnutzung des Produktionsapparats gewährleistet. Eine solche Ausnutzung ist nur möglich bei Durchführung von Wirtschaftsplänen, die auf Jahre hinaus aufgestellt sind und nicht nur den Bedarf der Behörden, sondern auch die Ausgestaltung und Struktur der Industrie vor allem bei der Durchführung der Pläne berücksichtigen.

Eine Konjunkturpolitik wird aber regelmäßig nicht nur die Schwankungen, die zeitlich gewisse Industriezweige treffen, zu mildern haben, sie wird auch die Auftragserteilung so zu leiten haben, daß Industrien, die nicht allgemein durch die Konjunkturbewegung notleidend geworden sind sondern nur in gewissen Gegenden besonders stark, von der öffentlichen Auftragserteilung betroffen werden. Bei der Umorganisation der öffentlichen Beschaffungsstellen wird man gerade auf die Möglichkeiten der Erfassung örtlicher Schwankungen zwecks territorialen Ausgleichs zu achten haben.

Alle diese Maßnahmen werden noch bei ihrer Durchführung zu unterstützen sein durch Gewährung solcher Lieferfristen an die Industrien, daß sie in die Lage versetzt werden, noch von sich aus die Bearbeitung von Aufträgen innerhalb gewisser zeitlicher Grenzen einzurichten, so daß die Arbeitsintensität, soweit es möglich ist, gleichförmig bleibt.

Diese Kernprobleme öffentlicher Auftragspolitik stehen jedoch nicht isoliert da, sondern sind verbunden aufs engste mit den Problemen der Finanzierungsmethoden und des Etatsrechtes. Alle diese eben aufgeworfenen Probleme sollen Gegenstand unserer weiteren Untersuchung sein.

Die Notwendigkeit planmäßiger Verteilung von Aufträgen an die Wirtschaft zwingt die Behörden zur Aufstellung von Wirtschaftsplänen. Diese müssen vor allem trennen die Aufträge, die zur Befriedigung eines bestimmten Bedarfs dienen, von jenen, die innerhalb gewisser Zeitgrenzen aufschiebbar, also „beweglich“[3]) sind. Die beweglichen Aufträge würden vor allem die Bauindustrie begünstigen, da hierher der Landstraßenbau, Wasserstraßenbau usw. zu rechnen sind.

Von industrieller Seite ist die naheliegende Forderung nach Veröffentlichung der sich über mehrere Jahre erstreckenden Wirtschaftspläne gestellt worden. Für die Industrie würden daraus

[1]) Gutachten, S. 4; Tägl. Rundschau 24. 12. 24.
[2]) Münchner Neueste Nachrichten 3. 6. 28.
[3]) Gutachten, S. 15.

Vorteile entstehen bei der Kalkulation, Lagerhaltung, Rohstoffeindeckung usw. Für die Behörden würden lediglich Nachteile die Folgen sein. Vor allem wäre die Preislage, zu der sie beschaffen könnten, ungünstig. Der Einstellung der Behörden in ihrer Auftragspolitik auf die Wirtschaft, die mit soviel Schwierigkeiten in der Organisation im Budget und bei den Kreditfragen verbunden ist, steht durch Einsetzen von Aufträgen während der Depression der große Vorteil gegenüber, den Bedarf zu den in der Depression gesunkenen Preisen einzudecken. Gerade dieses Einsetzen der öffentlichen Aufträge in der Depression bringt schon ein Belebungselement in die Stagnation der Wirtschaft hinein, wodurch ein leichtes Ansteigen der Preise früher ermöglicht wird, als es ohne diese Aufträge geschehen würde.

Eine Einstellung der kommenden öffentlichen Aufträge in die industrielle Kalkulation würde eine Umgestaltung der Preisbildung bewirken zu Ungunsten der beschaffenden Behörden. Um aber die Beschaffungsbehörden auf den Zeitpunkt hinzuweisen, zu dem ihre Auftragserteilung an die Wirtschaft wünschenswert wäre, wäre eine Organisation, die mit der Wirtschaftslage vertraut ist, auch über die Wirtschaftspläne der Behörden zu orientieren, z. B. das Reichswirtschaftsministerium, das dann in die Lage käme, fördernd, vermittelnd und kontrollierend bei der Auftragserteilung der Behörden an die Wirtschaft mitzuwirken.[1])

Ergänzend zu dem Problem der Wirtschaftspläne tritt das Problem der Lieferfristen. Die Forderung der Wirtschaft nach längeren Lieferfristen[2]) bei öffentlichen Aufträgen hat ihre Berechtigung und sollte von Fall zu Fall bei Vergebung der öffentlichen Aufträge erwogen werden. Die Möglichkeit, innerhalb einer längeren Frist Bearbeitung und Lieferung für Behördenaufträge selbst vorzunehmen, bringt für die Industrie den Vorteil gleichmäßigerer Ausnutzung des Produktionsapparates und gleichmäßigerer Beschäftigung der Arbeitskräfte.

Alle erörterten Vorschläge für eine zweckmäßige Verteilung der Behördenaufträge finden ihre Grenze an zwei schwierigen Problemen, dem Etatsrecht und den Möglichkeiten der Finanzierung, die beide wiederum in engem Zusammenhang stehen.

Eine Verschiebung der öffentlichen Aufträge auf längere Zeit hinaus würde notwendig erscheinen lassen eine Uebertragbarkeit der Mittel von Etatsjahr zu Etatsjahr, und ebenso würde eine übergroße Auftragserteilung, die zur Unterstützung der darniederliegenden Wirtschaft bereits im Vorrat beschafft, einen Vorgriff auf das nächste Etatsjahr erforderlich machen. Mit der rechtlichen Möglichkeit der Uebertragung und des Vorgriffs verhält es sich wie folgt:

1. Beim Haushaltsrecht des Reiches ist grundsätzlich die Uebertragbarkeit unverbrauchter Ausgabemittel gegeben,[3]) und

[1]) Vgl. Gutachten S. 15 u. 30 (Vorschläge des Staatssekretärs z. D. Prof. Dr. Hirsch).
[2]) Hamburger Korrespondent vom 14. Mai 1928.
[3]) Gutachten S. 16.

zwar für eine gesetzlich bestimmte Anzahl von Jahren. „Uebertragbar sind nach Reichsrecht alle einmaligen und außerordentlichen Ausgaben und solche fortdauernden Ausgaben, die im Haushaltsgesetz ausdrücklich als übertragbar bezeichnet werden." Aehnliche Gesetze gelten für die Etats der Länder. Freier in der Gestaltung ihrer Etats sind die Betriebsunternehmen, die Reichsbahn und die Reichspost. Bei den Etats des Reiches und der der Länder ist insofern eine Aenderung wünschenswert, als das Recht zur Uebertragbarkeit der nicht ausgegebenen Mittel zu verallgemeinern wäre bei dem Grundprinzip des einjährigen Etats.

Dagegen wird bei dem einjährigen Etat das Mittel des Vorgriffs kaum möglich sein. Die Knappheit der Mittel erfordert, daß nur der dringende Bedarf in den Etat eingesetzt wird, so daß man von vornherein über die Mittel des nächsten Jahres für die laufenden Ausgaben auch bei regelmäßig annähernd gleichbleibenden Etats nicht verfügen kann. Die Einstellung von Mehrausgaben in einen Nachtragsetat kann Schwierigkeiten haben bei der erforderlichen nachfolgenden Genehmigung.

Zu den Beziehungen zwischen den auf Saison- und Konjunkturschwankungen eingestellten Wirtschaftsplänen und der Aufstellung des Etats wird man grundsätzlich annehmen können, daß bei einer Verschiebung des Etatsjahrs auf das Kalenderjahr, wie wir es an anderer Seite erörtert haben, die Mittel für Linderung ihrer Saisonschwankungen in ihrer Regelmäßigkeit eingesetzt werden können.

Anders verhält es sich mit den eigentlichen Konjunkturschwankungen, solange wir nicht die Möglichkeit weit vorausschauender Prognose haben.

Die Aufstellung der Etats erfolgt ein halbes Jahr vor Beginn des Haushaltsjahres[1]) zu einem Zeitpunkt, wo die Konjunkturbewegung des kommenden Jahres nicht zu übersehen ist. Der Etat wird durch die Knappheit der Mittel auf den Bedarf der Behörden eingestellt, lediglich bei der Durchführung des Etats kann auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht genommen werden.

---

[1]) Gutachten S. 15.

Die geplante Durchführung der Konjunkturpolitik durch Behördenaufträge ist stark abhängig von den Möglichkeiten ihrer Finanzierung. Soweit die Hemmnisse im Etatsrecht begründet sind, haben wir sie soeben erörtert und wenden uns der Betrachtung der Eigenarten der durch den Etat zur Verfügung gestellten Mittel zu.

Da handelt es sich in erster Linie um Steuern und Anleihen,[1]) soweit die Mittel aus dem Inland kommen; in gewissem Umfang werden auch Auslandsanleihen in Frage kommen. Anleihen kommen einerseits für Betriebsunternehmungen wie z. B. Reichsbahn und Reichspost in Frage, da diese nicht an den Etat gebunden sind, sondern aus ihren Betriebseinnahmen Rückzahlungen leichter vornehmen können als andere öffentliche Körperschaften. Dann findet die Finanzierung durch Anleihen Berechtigung bei werbenden Anlagen. Vorwiegend wird eine Finanzierung durch Steuern erfolgen.

Vorausgesetzt, daß die öffentlichen Körperschaften rechtlich in der Lage wären, in großem Umfang ihre nicht ausgegebenen Mittel auf kommende Etatsjahre zu übertragen, und in einem Moment einzusetzen, den die Konjunkturlage als geeignet erscheinen läßt, so entsteht das Problem: Wie wirken die von den Behörden nicht für eigenen Bedarf ausgegebenen Mittel während dieser Zeit auf Kapitalbildung und Geldmarkt ein, und welche Veränderungen verursachen sie auf dem Kapital- und Geldmarkt von dem Zeitpunkt an, wo sie durch die Auftragserteilung in die Wirtschaft eindringen? Um diese Frage zu lösen, wollen wir noch einmal vor Augen führen, wann die Auftragspolitik einsetzen soll und welches die Merkmale jeder Konjunkturphasen sind, die wir zu beachten haben.

Die stärkste Enthaltsamkeit an Aufträgen soll im Aufschwung erfolgen, da dort bei Ausweitung des Produktionsapparates die flüssigen Geldmittel immer knapper werden, die Zinssätze steigen. Die Hauptauftragserteilung soll erfolgen während der Depression, beim Darniederliegen der Geschäftstätigkeit, bei Arbeitslosigkeit, flüssigem Geldmarkt mit niedrigem Zinsfuß.

Die Nichterteilung von Aufträgen im Aufschwung betrachten wir, da sie bewußt und zu dem Zweck erfolgt, eine übermäßige Ausweitung des Produktionsapparates zu verhindern und den Konjunkturaufschwung zu verringern, durchaus als unter die Maßnahmen der Konjunkturpolitik fallend. Mit dieser Auffassung stellen wir uns in Gegensatz zu Mombert, der die Ansicht vertritt, daß die für die aufgeschobenen Aufträge nicht ausgegebenen Mittel keinen konjunkturpolitischen Einfluß ausüben, da sie der

[1]) Gutachten S. 17.

Wirtschaft als Kredite zur Verfügung gestellt werden. „Damit üben diese Mittel in der Hand der privaten Wirtschaft die gleiche Kaufkraft aus, auf welche die öffentliche Hand aus konjunkturpolitischen Gründen verzichtet hat."[1])

Es ist richtig, daß die aufgespeicherten Mittel nicht brachliegen, sondern in irgendeiner Form, auch in der des Kredits, in die Wirtschaft eindringen werden. Wir müssen uns aber gegen die Behauptung wenden, daß sie die gleiche Kaufkraft ausüben. Die gleiche Summe Geldes übt je nach der Art und Menge, in der sie in die allerverschiedensten Wirtschaftszweige eindringt, eine ganz verschiedene Wirkung aus. Es spielt nicht nur die Quantität des in die Wirtschaft eindringenden Geldes eine Rolle, sondern auch die Aufteilung des Geldes auf die einzelnen Wirtschaftszweige, die keineswegs alle im gleichen Maße vom Konjunkturaufschwung mitgerissen werden.

Eine Reihe jener Industriezweige, die gerade durch öffentliche Auftragserteilung während des Aufschwungs einen besonders steilen und hohen Anstieg nehmen würden, werden durch Minderung dieser Aufträge daran gehindert, selbst wenn ihnen ein Teil der von den Behörden zurückgehaltenen Mittel auf anderem Wege zukommen würde.

Die zweite große Aufgabe der Konjunkturpolitik ist das Ausgeben von Aufträgen während der Depression. Die Finanzierung dieser Aufträge erfolgt z. T. aus den der Wirtschaft zeitweilig zur Verfügung gestellten Mitteln und wird z. T. aus Anleihen erfolgen, die dem in der Depression flüssigen Geldmarkt entnommen werden. Sie führen zu einem Anwachsen der Geschäftstätigkeit und bewirken vor allem eine Linderung der Arbeitslosigkeit.

In dem letzten Teil unserer Arbeit wollen wir uns dem Organisationsproblem zuwenden, das eine einheitliche Konjunkturpolitik gewährleisten soll. Eine einheitliche Politik würde sicher am besten durchzuführen sein durch eine Zentralisierung, d. h. Auftragserteilung von einer Zentralorganisation aus, bei der die Wirtschaftspläne der einzelnen Körperschaften vorliegen. Gegen eine starke Zentralisierung spricht vor allem die Notwendigkeit, die Gewerbezweige im ganzen Reiche zu beobachten und auf sie durch konjunkturpolitische Maßnahmen einzuwirken. Dann ist auch in Bezug auf die von den Behörden zu beschaffenden Objekte eine einheitliche Lösung der Frage: Zentralisierung oder Dezentralisierung nicht zu finden.

Vorausgesetzt, daß Konjunkturbeobachtung der in Betracht kommenden Branchen nicht nur vom Konjunkturinstitut selbst, sondern von den einzelnen Beschaffungsressorts ergänzend stattfindet, und eine Aufstellung der Wirtschaftspläne von Seiten der einzelnen Beschaffungsstellen erfolgt, so wäre im Hinblick

[1]) Paul Mombert, Konjunkturausgleich durch Vergebung öffentlicher Aufträge. Erschienen in „Sparkasse" 48. Jahrg., Heft 21.

auf die Einheitlichkeit der Durchführung eine Zentralstelle, bei der alle Angaben zusammenkommen, erforderlich.

Dauernde Fühlungnahme der Beschaffungsstellen mit dieser Zentrale, die vielleicht im Reichswirtschaftsministerium ihren Sitz haben könnte, würde notwendig sein. Durch Verständigung mit dieser Zentralstelle müßten die Aufträge an die Wirtschaft herausgehen. Man könnte sich dann bei der Auftragserteilung durchaus der vorhandenen Organisationen bedienen. Und je nachdem, angepaßt an die Eigenart, den Umfang der Objekte, an die Wirtschaftslage und die Struktur der Gewerbezweige und dem Grade ihrer Abhängigkeit von den beschaffenden Körperschaften, müßte man zentraler oder dezentraler Beschaffungsmethode den Vorzug geben.

Der Mangel an Statistik über die Aufträge behindert zur Zeit noch den Ueberblick über die Auftragserteilung. Bis dieser erreicht sein wird, sollte man es vor allem versuchen, nach den neuartigen Grundsätzen einer Konjunkturpolitik bei der Durchführung dieser Politik sich soweit wie möglich der alten technischen Organisationen zu bedienen.

Hier kämen z. B. u. a. die Landesauftragsstellen und die Ausgleichsstelle der Länder in Frage, die mit den Eigenarten der Wirtschaft der Länder vertraut zur Durchführung der Auftragspolitik besonders geeignet sind.